

Droit Au Logement Opposable (DALO) en région PACA

Bilan 2016

Rapport

Rédaction

Christophe DAOULAS

Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
Service Energie Logement
Unité Politique de l'Habitat

Validation

Audrey DONNAREL

Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
Service Energie Logement
Unité Politique de l'Habitat

Contact

uph.sel.dreal-paca@developpement-durable.gouv.fr
<http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/>

SOMMAIRE

1	CONTEXTE PACA	5
1.1	Données sociales	5
1.2	Le logement	5
2	ASPECTS RÉGLEMENTAIRES SUR DAHO ET DALO	9
2.1	Le DAHO	9
2.2	Le DALO	9
2.3	La composition des commissions de médiation	9
2.4	De la jurisprudence qui s'étoffe	9
2.5	Recevabilité et éligibilité	10
3	LE DAHO	11
4	LES DOSSIERS DALO DÉPOSÉS EN 2016	12
4.1	Éléments de référence nationaux	12
4.2	Dossiers déposés par département	13
4.3	Les délais d'instruction	13
4.4	L'activité des commissions de médiation	15
5	LES MÉNAGES RECONNUS PRIORITAIRES ET URGENTS DALO	16
5.1	Éléments de référence nationaux	16
5.2	Pourcentage de dossiers reconnus « Prioritaires Urgents »	17
5.3	Les motifs des refus	18
5.4	Éléments départementaux	18
5.5	Travail engagé sur la convergence des pratiques des commissions	19
6	MOTIFS ÉVOQUÉS ET RETENUS EN COMMISSIONS	20
6.1	Méthodologie de calcul	20
6.2	Motifs invoqués par les requérants	20
6.3	Motifs retenus par les commissions	20
6.4	Différentiel entre les motifs invoqués par les requérants et les motifs retenus	21
7	PROFILS DES REQUÉRANTS RECONNUS PRIORITAIRES URGENTS DALO	22
7.1	La composition du ménage	22
7.2	La situation professionnelle	23
7.3	La domiciliation	24
7.4	Les ressources mensuelles des ménages	24
8	LE RELOGEMENT	25
8.1	Délais moyens de relogements	25
8.2	Le relogement – Données générales	25
8.3	Le suivi de dossiers déposés en 2015	25
8.4	Le nombre de relogements en 2016	26

8.5 Des refus d'offres adaptées importantes et des situations ne permettant pas le relogement.....	26
8.6 Les ménages restant à reloger depuis 2010 (chiffres au 26/04/2016).....	27
8.7 Les contingents mobilisés.....	28
9 LE FNAVDL DALO.....	30
10 LE CONTENTIEUX EN 2016.....	31
10.1 Les recours gracieux.....	31
10.2 Le contentieux pour excès de pouvoir.....	31
10.3 Le contentieux spécifique DALO pour non-relogement.....	31
10.4 Le contentieux indemnitaire.....	31
11 EVOLUTION DEPUIS 2008.....	32
12 DALO : UNE LOI RÉCENTE.....	33
12.1 Des avancées.....	33
12.2 Des pistes de progrès.....	34
13 LES ACTIONS CONDUITES AU NIVEAU RÉGIONAL EN FAVEUR DES MÉNAGES DALO OU PRIORITAIRES.....	36
14 PLANS D' ACTIONS RÉGIONAL ET NATIONAL EN FAVEUR DU DALO.....	38
15 SYNTHÈSE EN QUELQUES CHIFFRES.....	39

1 CONTEXTE PACA

1.1 Données sociales

La région Provence-Alpes-Côte d'Azur cumule les difficultés socio-économiques. Les indicateurs suivants permettent d'appréhender la réalité régionale des phénomènes de précarisation et d'exclusion sociale.

1.1.1 Pauvreté¹

17,3 % des personnes vivent sous le seuil de pauvreté ².

La région est ainsi au troisième rang des régions métropolitaines par l'importance de son taux de pauvreté derrière la Corse (20,2 %), les Hauts-de-France (18,2 %) et l'Occitanie (17,0 %).

Dans la région, l'intensité de la pauvreté, c'est-à-dire l'écart entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté, est la plus élevée après l'Île-de-France.

1.1.2 Bas revenus salariaux³

430 000 salariés (22,9 % des salariés de PACA) perçoivent une rémunération en deçà de 60 % du salaire annuel médian de l'ensemble de la population, c'est à dire en dessous de 963€ mensuel.

1.1.3 Chômage⁴

La région PACA se place au troisième rang des régions les plus touchées par le chômage avec un taux de chômage qui s'établit à 11,6 % de la population active, alors qu'au niveau national il est de 9,7 %.

Des départements sont particulièrement touchés tels que le Vaucluse (12,9 %) et les Bouches-du-Rhône (11,7 %).

1.1.4 Minima sociaux⁵

En 2015, 282 000 foyers percevaient un des trois minima sociaux (Revenu de Solidarité Active (RSA), Allocation de Solidarité Spécifique (ASS), Allocation aux Adultes Handicapés (AAH)).

Cela représente 9,7 % de la population âgée de 18 à 64 ans. A lui seul, le RSA concerne 210 000 foyers.

1.2 Le logement

1.2.1 Un habitat majoritairement collectif

L'habitat de la région PACA est majoritairement collectif : 56,5 % des résidences principales sont des appartements contre 42,6 % en moyenne en France métropolitaine. Cette forte proportion d'appartements s'explique par le caractère très urbain de la région. En dehors des grands pôles urbains, l'habitat individuel est majoritaire.

1.2.2 Propriétaires occupants⁶

54,5 % des ménages sont propriétaires de leur résidence principale, très en deçà de la moyenne de France métropolitaine (57,8 %). Le département des Bouches-du-Rhône est particulièrement concerné, avec seulement 51,0 % de ménages propriétaires.

1 DROS PACA – les cahiers du DROS – baromètre social 2015

2 Le seuil de pauvreté s'établit, en 2013, à 1 000€ par mois et par unité de consommation

3 DROS PACA – les cahiers du DROS – baromètre social 2015

4 INSEE- conjoncture- N°123- janvier 2017, taux au 3eme trimestre 2016

5 DROS PACA – les cahiers du DROS – baromètre social 2015

6 Insee Flash Provence-Alpes-Côte d'Azur – N° 23

1.2.3 Résidences secondaires⁷

La région PACA compte 506 000 résidences secondaires en 2012, soit 17,3 % du parc de logements. En d'autre terme plus d' 1 logement sur 6 est une résidence secondaire.

En France métropolitaine ce taux est de 9%. Cette différence s'explique par le caractère touristique très marqué de la région.

Les deux départements des Alpes-Maritimes et du Var concentrent à eux seul 7 résidences secondaires sur 10 de la région.

1.2.4 Forte tension sur le marché du logement

- **Un manque de logements**

La région Provence-Alpes-Côte d'Azur est marquée par un fort déséquilibre entre l'offre et les besoins en logements. En février 2014, les résultats de l'étude menée par l'INSEE, la DREAL et la Région évaluaient le besoin annuel en logements au niveau régional entre 30 000 et 36 000 d'ici 2030.

- **Niveau de loyer élevé**⁸

Le loyer moyen régional du marché du locatif (13,1€/m²) est le plus élevé de France, après l'Île-de-France (19,2€/m²). Toutefois le territoire est assez hétérogène, avec une forte pression le long du littoral. Les niveaux de loyers sont particulièrement élevés dans les Alpes-Maritimes (de l'ordre de 15€/m²).

- **Sur-occupation**⁹

La sur-occupation est plus forte en PACA (12,8 %) que la moyenne métropolitaine (9,7 %)

- **Parc potentiellement indigne important**

La région PACA est particulièrement concernée par l'habitat indigne et les copropriétés dégradées. Potentiellement, 134 000 logements sont indignes dans le parc privé et 21 000 copropriétés sont très fragiles.

- **Mal logement**¹⁰

On estime que le volume de mal logés atteint 240 000 ménages à l'échelle régionale, et 344 000 si l'on intègre les propriétaires occupants très sociaux.

1.2.5 La production et commercialisation de logements

En 2016, 44 907 logements ont été autorisés¹¹. 11 695 logements collectifs neufs ont été commercialisés.

Leur prix de commercialisation¹² est en moyenne de 4 326€ le m² (5 213€/m² dans les Alpes-Maritimes, 4 702€/m² dans le Var). La région PACA est ainsi la plus chère sur le plan immobilier, après l'Île-de-France.

S'agissant de logements individuels neufs, le prix moyen de vente d'un lot est de 270 000€.

1.2.6 Le logement social

Si l'on s'intéresse plus spécifiquement au parc locatif, il convient d'indiquer qu'un locataire

7 Insee Flash Provence-Alpes-Côte d'Azur – N° 23

8 CLAMEUR -année 2016

9 Insee Dossier Provence-Alpes-Côte d'Azur n° 4 - Juin 2016

10 Etude DREAL 2008

11 SITADEL 2016

12 Cellule Économique Régionale de la Construction de Provence-Alpes-Côte d'Azur

sur trois¹³ est logé dans le parc social en région PACA.

- **Taux de logement social**¹⁴

La région compte 304 800 logements sociaux¹⁵. Cela représente 13,3 % du parc des résidences principales, contre 16,7 % pour la France métropolitaine. Ce taux varie de manière importante d'un département à l'autre.

	Taux de logements sociaux par rapport au nombre de résidences principales (RPLS 2016- FILOCOM 2015)
Alpes de Haute Provence (04)	8,5%
Hautes Alpes (05)	11,6%
Alpes Maritimes (06)	9,5%
Bouches du Rhône (13)	17,8%
Var (83)	9,4%
Vaucluse (84)	13,2%

- **La typologie du parc social**

	1 pièce	2 pièces	3 pièces	4 pièces	5 pièces	6 pièces ou plus	Total
Nombre	13 625	50 441	118 890	97 817	21 593	2 447	304 813
Pourcentage	4,5%	16,5%	39,0%	32,1%	7,1%	0,8%	100%

- **La demande de logement social**¹⁶

Au 31 décembre 2016, il y avait 163 800 demandes de logement social enregistrées. Parmi ces demandeurs, on peut distinguer deux catégories :

- les ménages qui sont déjà logés dans le parc locatif social et qui sollicitent une mobilité à l'intérieur du parc (27 % des demandeurs, soit 43 930 personnes).

- les ménages qui souhaite accéder au logement social (73 % des demandeurs, soit 119 871 personnes).

- **Ménages éligibles au logement social**¹⁷

En PACA, 70 % des ménages sont éligibles au logement social. 28 % sont éligibles au PLAI¹⁸, 26 % au PLUS¹⁹, 16 % au PLS²⁰.

Si l'on s'intéresse uniquement aux 683 586 ménages locataires dans le parc privé, 85 % sont éligibles au logement social locatif (41 % sont éligibles au PLAI, 29 % au PLUS, 14 % au PLS).

S'agissant des demandeurs de logement sociaux, il y a au moins 65 % de ménages éligibles au PLAI (19 % au PLUS, 4 % au PLS)

13 FILOCOM 2015 (données fiscales)

14 Insee Dossier Provence-Alpes-Côte d'Azur n° 4 - Juin 2016)

15 RPLS 2016

16 Système d'enregistrement de la demande locative sociale (SNE au 31 décembre 2016)

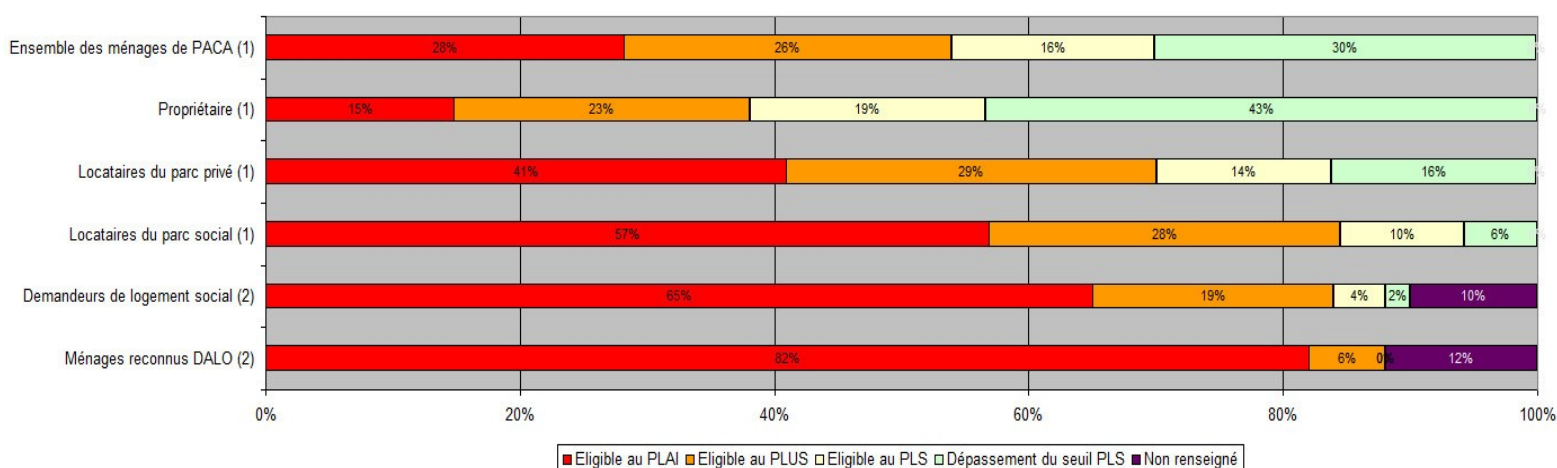
17 FILOCOM 2015

18 Prêt Locatif Aidé d'Intégration, destinés aux plus modestes ayant le plafond de ressource le plus bas (60% du plafond du PLUS)

19 Prêt Locatif à Usage Social, avec un plafond de ressource de référence fixé annuellement. En 2015, revenu fiscal de référence de 20 123 € pour une personne seule.

20 Prêt Locatif Social, destinés à des ménages dont les ressources peuvent dépasser jusqu'à 130% du plafond PLUS

Eligibilité au logement social (PLAI, PLUS, PLS), source FLOCOM 2015 (1) et SNE 2016 (2)



- **Les attributions de logements sociaux²¹**

22 391 attributions ont été faites en 2016. Dans ce volume, 17 095 attributions (77%) concernent des nouveaux entrants dans le parc locatif social.

39 % des attributions ont été faites pour des ménages d'une seule personne.

S'agissant des délais de satisfaction de la demande, ils peuvent être très hétérogènes selon le souhait du demandeur en termes de localisation, de typologie, de confort. On peut néanmoins dire qu'à l'échelon régional 52 % des attributions ont été faites dans des délais de demande inférieurs à un an, et 22 % entre 1 et 2 ans. Le délai d'attribution moyen est de 16,4 mois.

- **Le nombre de logements sociaux financés²²**

La production de logements locatifs sociaux en Provence-Alpes-Côte d'Azur a connu un nouveau record en 2016. Plus de 12 600 logements (3 128 PLAI, 6 206 PLUS, 3 068 PLS) ont été agréés, soit une progression de 23 % par rapport à 2015.

²¹ SNE, <http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/les-principaux-indicateurs-du-bilan-2015-07-a-2016-a9844.html>

²² DREAL PACA - <http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/les-agrements-r419.html>

2 ASPECTS RÉGLEMENTAIRES SUR DAHO ET DALO

2.1 Le DAHO

La loi ouvre aux personnes qui sollicitent l'accueil dans une structure d'hébergement, des voies de recours semblables à celles dont disposent les demandeurs de logement. Il s'agit du Droit A l'Hébergement Opposable (DAHO).

Toute personne qui demande à être accueillie dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, peut, si elle n'a pas reçu de réponse adaptée à sa demande, saisir la commission de médiation.

2.2 Le DALO

La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 permet aux personnes mal logées, ou ayant attendu en vain un logement social pendant un délai anormalement long, de faire valoir leur droit à un logement décent si elles ne peuvent l'obtenir par leurs propres moyens. Elle est en œuvre depuis le 01 janvier 2008.

Ce droit est dit «opposable», c'est-à-dire que le citoyen dispose de voies de recours pour obtenir sa mise en œuvre effective. Dans un premier temps, la personne peut exercer un recours devant une commission de médiation pour faire valoir son droit à un logement. Dans un second temps, si elle a été reconnue prioritaire pour être logée et qu'aucun logement ne lui a été attribué dans un délai variant de trois à six mois selon les départements, elle peut déposer un recours devant le tribunal administratif.

Pour faire valoir son droit, le demandeur doit être dans l'une des situations suivantes :

- sans aucun logement ;
- menacé d'expulsion sans possibilité de relogement ;
- hébergé dans une structure d'hébergement ou logé temporairement ;
- logé dans des locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux ;
- logé dans un local manifestement sur-occupé ou non-décent, à condition d'avoir à charge au moins un enfant mineur ou une personne handicapée ou d'être handicapé lui-même ;
- demandeur de logement locatif social depuis un délai anormalement long. Ce délai, qui varie d'un département à l'autre, est fixé par le préfet de chaque département.

Pour être reconnu prioritaire et à loger d'urgence, le demandeur doit avoir fait des démarches pour résoudre ses difficultés de logement. Cela passe notamment par : une demande de logement social enregistrée et régulièrement renouvelée, une démarche auprès du propriétaire qui loue son logement non décent (pour des mises en conformité).

2.3 La composition des commissions de médiation

La commission de médiation DALO qui a en charge la reconnaissance du statut DALO du demandeur est composée de représentants de l'Etat, communes, département, bailleurs sociaux, associations. Les décisions sont très majoritairement prises par consensus.

La loi Egalité Citoyenneté du 27 janvier 2017 fait évoluer la composition de la commission de médiation en y intégrant les représentants des EPCI et des représentants des associations de défense des personnes en situation d'exclusion et de représentants des personnes prises en charge, ou l'ayant été, par le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement.

2.4 De la jurisprudence qui s'étoffe

Les recours DALO font l'objet de nombreuses décisions de justice, qu'il s'agisse de la contestation des décisions des commissions de médiation ou des recours contre l'Etat lorsqu'il ne met pas en œuvre les décisions de relogement dans les délais.

La loi DALO étant relativement récente, quelques décisions remontent annuellement jusqu'au Conseil d'État, juridiction suprême en matière de contentieux administratif.

Ainsi la jurisprudence du Conseil d'État en matière de contentieux relatif au droit au logement opposable (DALO) continue de s'étoffer. Durant l'année 2016, 21 décisions du Conseil d'État ont été rendus.

2.5 Recevabilité et éligibilité

Il convient de rappeler qu'il faut bien différencier les notions de recevabilité et d'éligibilité.

2.5.1 La recevabilité

Seuls les formulaires pour lesquels il est impossible d'identifier le requérant et son adresse sont considérés comme inexploitable, ne donnent pas lieu à accusé de réception et ne sont pas soumis à la commission. S'il s'avère que le formulaire n'est pas complètement rempli ou n'est pas signé ou que des pièces justificatives font défaut, le service instructeur envoie un courrier, dit « courrier d'incomplet » au demandeur lui indiquant les compléments à apporter ou les pièces à produire et fixant un délai pour la réception de ces éléments.

Sont «recevables», les recours amiables faisant l'objet de formulaires remplis, formés par les personnes qui se trouvent dans des situations précises, ne pouvant accéder ou se maintenir dans un logement décent et indépendant par leurs propres moyens, de bonne foi, ayant fait des démarches préalables pour trouver une solution, répondant à certaines conditions s'ils sont étrangers et n'ayant saisi qu'une seule commission de médiation.

2.5.2 L'éligibilité

L'appartenance à l'une des catégories de situations mentionnées par la loi comme permettant de saisir la commission est nécessaire pour que le recours amiable soit recevable, elle n'est pas suffisante pour obtenir la reconnaissance du caractère prioritaire et urgent du relogement ou le caractère prioritaire de la demande d'hébergement. La commission se doit d'analyser les situations individuelles pour évaluer si la personne est prioritaire et doit être relogée en urgence. Il est loisible aux commissions de s'écarter des caractéristiques ainsi définies si la situation particulière du requérant le justifie et la commission peut par une décision spécialement motivée désigner comme prioritaire une personne qui ne répond qu'incomplètement aux caractéristiques définies par la loi. En revanche, le dernier alinéa de l'article R 441-14-1 ne permet pas aux commissions de considérer comme prioritaires et urgentes des personnes qui ne relèveraient pas de l'une des situations mentionnées par la loi. C'est pourquoi, il n'autorise la dérogation aux caractéristiques précitées que pour les personnes qui se trouvent dans l'une des situations prévues à l'article L441-2-3. A titre d'exemple, il n'est pas possible de reconnaître un requérant PU DALO au seul motif de handicap car cela reviendrait à créer une catégorie de recevabilité que le législateur n'a pas prévu.

En d'autres termes, l'examen de chaque situation doit rester individuelle, dans le cadre fixé par la loi (conditions de recevabilités fixées par la loi DALO). De plus, la reconnaissance DALO ne doit pas se fonder sur la disponibilité de l'offre.

3 LE DAHO

Le nombre de recours DAHO est très réduit en région PACA. Il représente, en région PACA 4,7 % des dossiers examinés (2,7 % en 2015) , alors que cette proportion est de 9 % en France (hors-IDF), et 12 % en Ile-de-France.

Ce faible recours au DAHO s'explique probablement par quatre raisons :

- Une méconnaissance du droit
- Le manque de dispositif permettant de domicilier son adresse, préalable à toute démarche administrative
- Les requérants préfèrent déposer directement un recours visant à faire reconnaître un droit au logement (DALO),
- Les structures associatives qui accompagnent ces personnes privilégient les solutions apportées par les dispositifs de droit commun (SIAO, Centre d'hébergements, résidence sociales,...) sans avoir recours au DAHO.

En 2016, 621 dossiers ont été examinés. La hausse est assez significative par rapport à 2015 (348 dossiers déposés). Il semblerait que cela s'explique par une tendance, pour des personnes en situation d'hébergement d'urgence, à déposer à une demande pour une solution plus stable d'hébergement (hébergement de stabilisation sans limitation de durée).

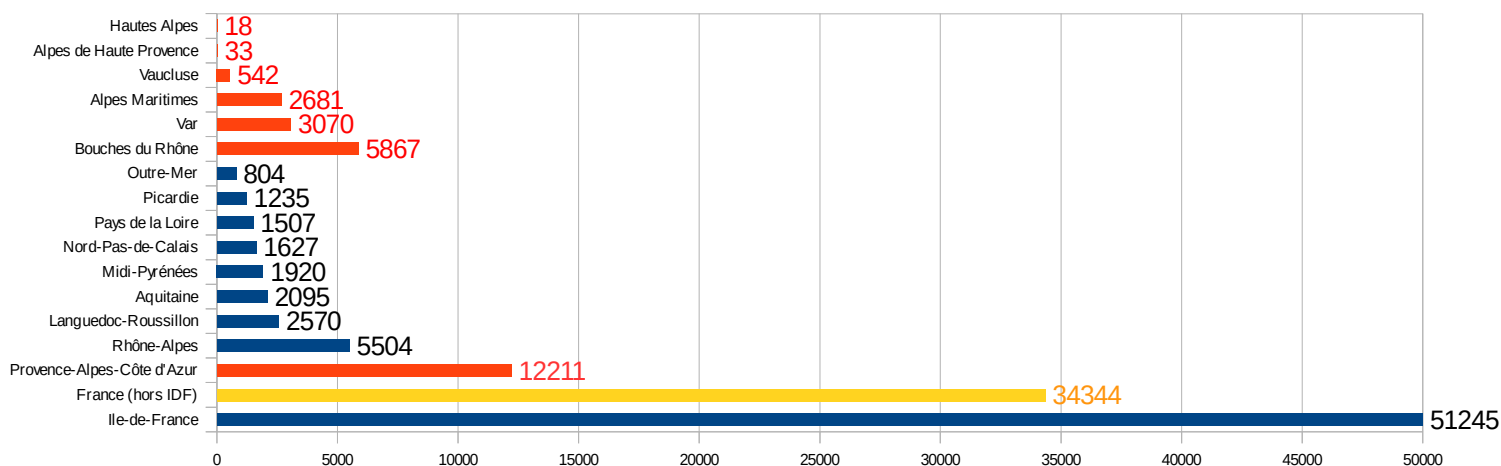
	Nombre décision prises	Favorables (prioritaires et devant être accueillis)	% Décisions favorables
Alpes Maritimes	111	83	74,8%
Bouches du Rhône	443	275	62,1%
Var	67	39	58,2%
Vaucluse	0		
Hautes Alpes	0		
Alpes de Haute Provence	0		
PACA	621	397	63,9%

4 LES DOSSIERS DALO DÉPOSÉS EN 2016

4.1 Éléments de référence nationaux²³²⁴

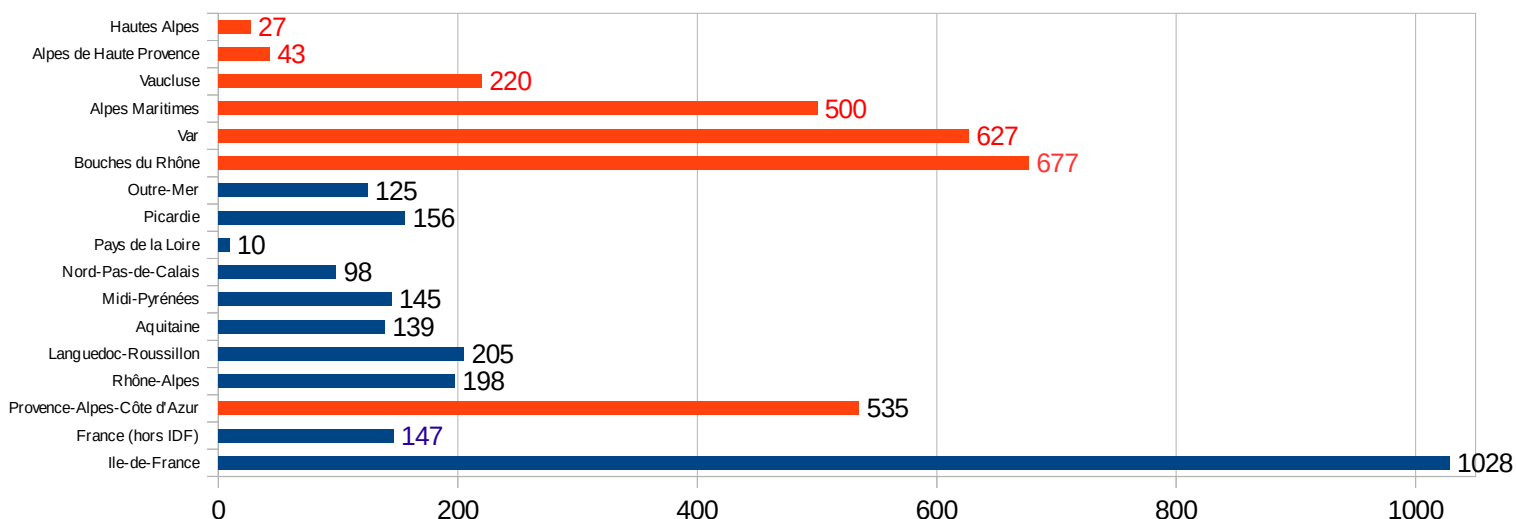
12 211 dossiers ont été déposés en région PACA . Cela représente 13,5 % des dossiers déposés en France. La région se situe bien après l'Île-de-France (53 %, 51 245 dossiers), mais bien au-dessus des autres régions (Rhône-Alpes : 5,71 %, Languedoc Roussillon : 2,6 %, Aquitaine : 2,2 %, Midi-Pyrénées:2 %).

Nombre de recours DALO déposés (année 2016)



A elle seule, la commission de médiation des Bouches-du-Rhône examine davantage de dossiers que la région Rhône-Alpes. De même, les départements du Var et des Alpes-Maritimes reçoivent davantage de dossiers que les régions Languedoc-Roussillon ou Aquitaine.

Nombre de recours DALO déposés pour 100 000 ménages (année 2016)



Si on ramène le nombre de dossiers déposés au nombre de ménages, les départements du Var, et des Bouches-du-Rhône se distinguent spécifiquement

23 Seules les régions comptant plus de 800 dossiers déposés sont prises comme éléments de comparaison

24 Ancien découpage régional

des autres départements, néanmoins suivi de très près par le département des Alpes-Maritimes.

La moyenne pour PACA est de 535 dossiers déposés pour 100 000 habitants. Cela est bien supérieur aux autres régions. Il demeure deux fois inférieur à celui de l'Île-de-France.

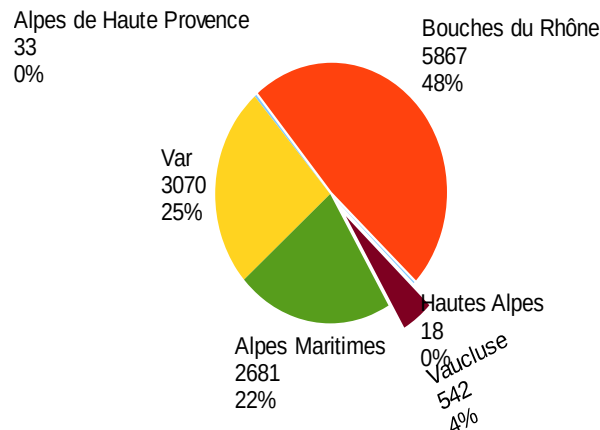
4.2 Dossiers déposés par département

12 211 dossiers DALO ont été déposés en 2016.

Depuis 2013, on observe une stabilisation du nombre de dossiers déposés (12 646 en 2013, 12 730 en 2014, 12 406 en 2015) après des années successives de hausse 2008 à 2013 (croissance de l'ordre de 20 % annuelle)

Les Bouches-du-Rhône représentent toujours presque 50 % des dossiers déposés en PACA.

Nombre de dossiers DALO déposés en 2016



4.3 Les délais d'instruction

	Alpes de Haute Provence	Hautes Alpes	Alpes Maritimes	Bouches du Rhône	Var	Vaucluse	PACA	France
Délai moyen d'envoi de l'AR	9,2	4,1	2,4	42,7	0,6	4,1	22,0	10,3
% recours incomplets au dépôt	78,8%	66,7%	81,9%	83,5%	11,1%	84,9%	65,5%	59,0%
% de recours incomplets (toutes les pièces n'ont pas été fournies)	72,7%	33,3%	78,1%	54,5%	10,9%	55,5%	48,8%	34,5%
Délai moyen d'instruction et de décision (hors délai de suspension)	47,3	53,7	103,5	89,5	91,3	57,0	91,8	84,0

- L'édition des accusées de réception

Les accusés de réception des dossiers sont transmis rapidement aux requérants. Il est immédiatement édité à réception dans le Var, et en moins d'une semaine dans les Alpes-Maritimes, les Hautes-Alpes et le Vaucluse.

Suite à un changement de prestataire au mois d'août 2016 dans les Bouches du Rhône, les délais s'en sont trouvés temporairement allongés et cela explique cette moyenne anormalement élevée. Fin décembre 2016 le délai moyen d'accusé réception dans ce département est passé en dessous d'une semaine.

- Encore trop de dossiers incomplets

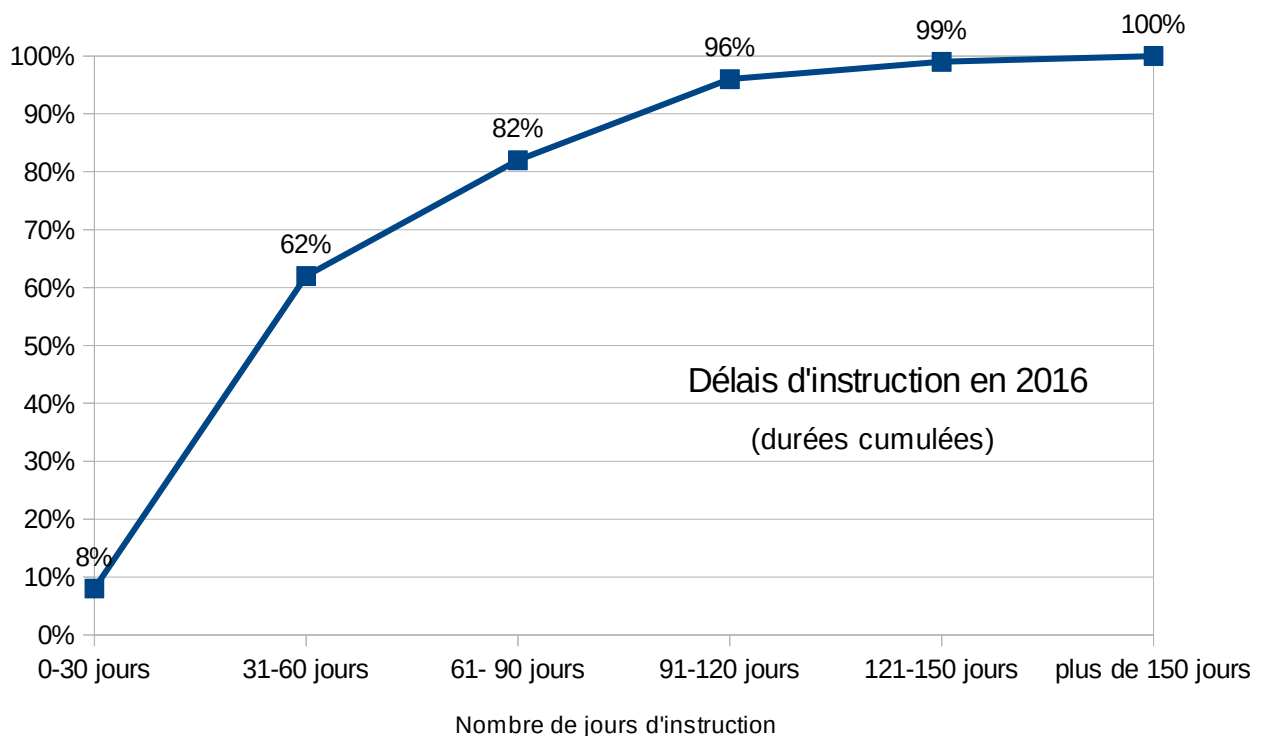
Malgré les actions de formations et d'informations réalisées par les DDCS, la part des dossiers incomplet au moment du dépôt reste élevée. Effectivement, 65 % des dossiers sont incomplets au moment du dépôt du dossier, et malgré les appels de pièces complémentaires presque un dossier sur 2 (48 %) est incomplet au moment du passage en commission. Dans le Var, le prestataire (CAF83) en charge du secrétariat a accès à une base spécifique qui lui permet de disposer de nombreuses informations permettant de compléter le dossier

Cette incomplétude a de forte incidence sur les décisions des commissions.

- L'instruction

Le délai réglementaire pour statuer sur un recours est de 90 jours. 82 % des dossiers sont examinés sous ce délai réglementaire. Les 18 % « hors délais » sont dûs à des pièces complémentaires qui tardent à être communiquées à la commission., ou qui ne sont jamais transmises à la commission malgré les délais supplémentaires laissés aux requérants pour communiquer ces pièces.

62 % des demandes sont examinées en moins de 2 mois. Il s'agit en général des dossiers complets.



4.4 L'activité des commissions de médiation

<u>Département</u>	04	05	06	13	83	84
<u>Nombre de commissions tenues en 2016</u>	5	4	18	27	12	12
<u>Nombre moyen de dossier par commission</u>	5	5	162	214	259	45

Compte-tenu du nombre important de dossiers déposés dans le département des Bouches-du-Rhône, les commissions se tiennent toutes les deux semaines.

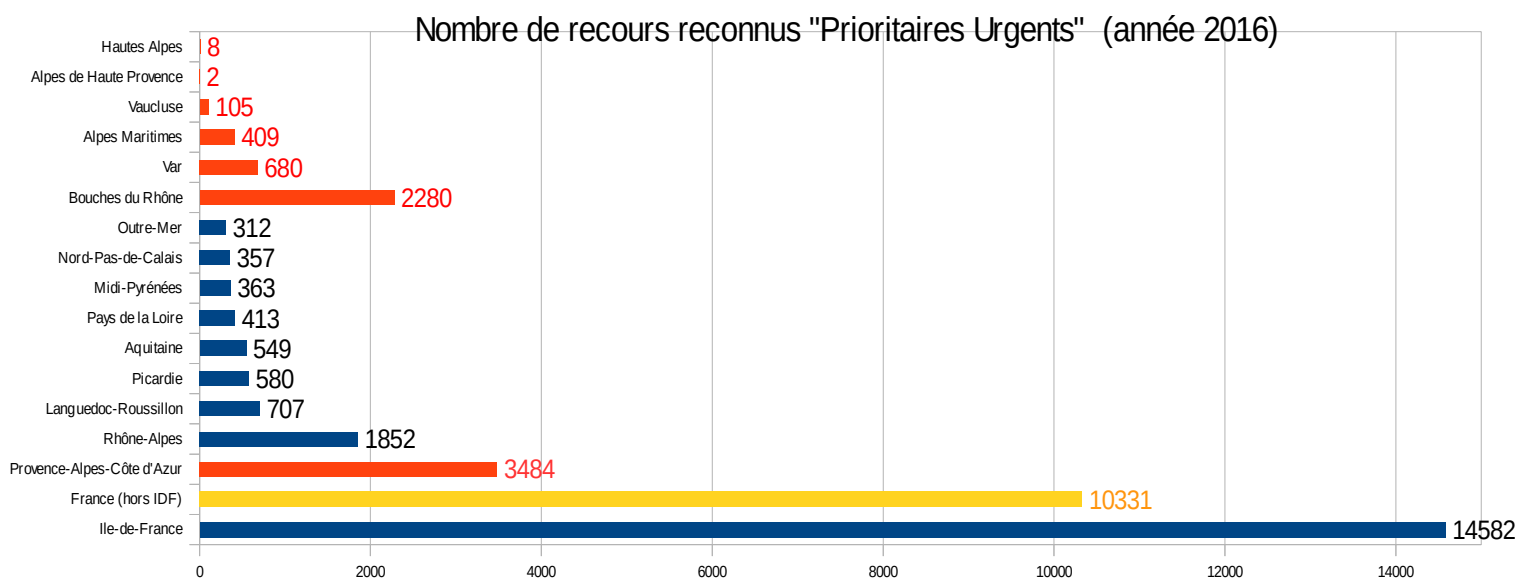
En réalité les chiffres indiqués ci-dessus sont en dessous de la réalité, car plusieurs dossiers sont vus plusieurs fois par la commission en cas de report de décision (appel de pièces complémentaires), de recours gracieux, ou de ré-examen suite à une décision du Tribunal administratif.

Dans le Var, les Alpes-Maritime et les Bouches-du-Rhône le nombre de dossiers à examiner par commission est très important. Pour pouvoir examiner un tel volume, les dossiers qui ne présentent pas de doute sont proposés par les instructeurs à la commission sous forme de tableaux de synthèse. Ainsi les commissions peuvent examiner plus longuement les dossiers qui nécessitent un échange avec l'ensemble des membres.

Enfin, il faut remercier l'investissement des membres des commissions, ainsi que les présidents bénévoles, sans lesquels les commissions ne pourraient pas fonctionner.

5 LES MÉNAGES RECONNUS PRIORITAIRES ET URGENTS DALO

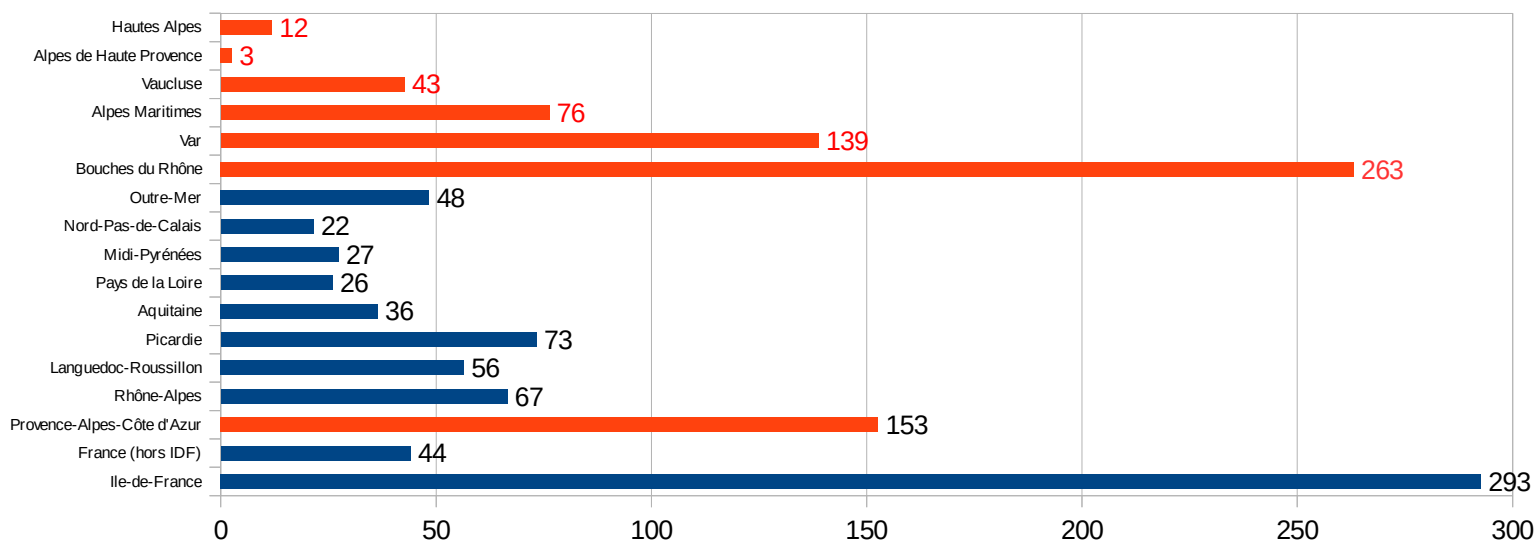
5.1 Éléments de référence nationaux²⁵



Après une baisse en 2014 et 2015, le nombre de ménages reconnus PU DALO a légèrement augmenté en 2016.

3 484 ménages ont été reconnus Prioritaires et Urgents DALO cette année (3 140 en 2015). Cela représente 13,8 % du niveau national (12,3 % en 2015).

Nombre de recours reconnus "Prioritaires Urgents" pour 100 000 habitants (année 2016)



Ramené au nombre de ménages, le nombre de PU est particulièrement important dans les Bouches-du-Rhône (263 pour 100 000 habitants). Il s'explique par un nombre de dossiers déposés très important et un taux de reconnaissance «prioritaire Urgent» élevé (39%).

²⁵ Le choix a été fait pour ce bilan de choisir l'ancien découpage administratif des régions. Les nouvelles régions seront intégrées au bilan 2017

5.2 Pourcentage de dossiers reconnus « Prioritaires Urgents »

- Au niveau régional

En région PACA, 29 % (26 % en 2015) des dossiers DALO examinés sont reconnus «Prioritaires Urgents»(PU).

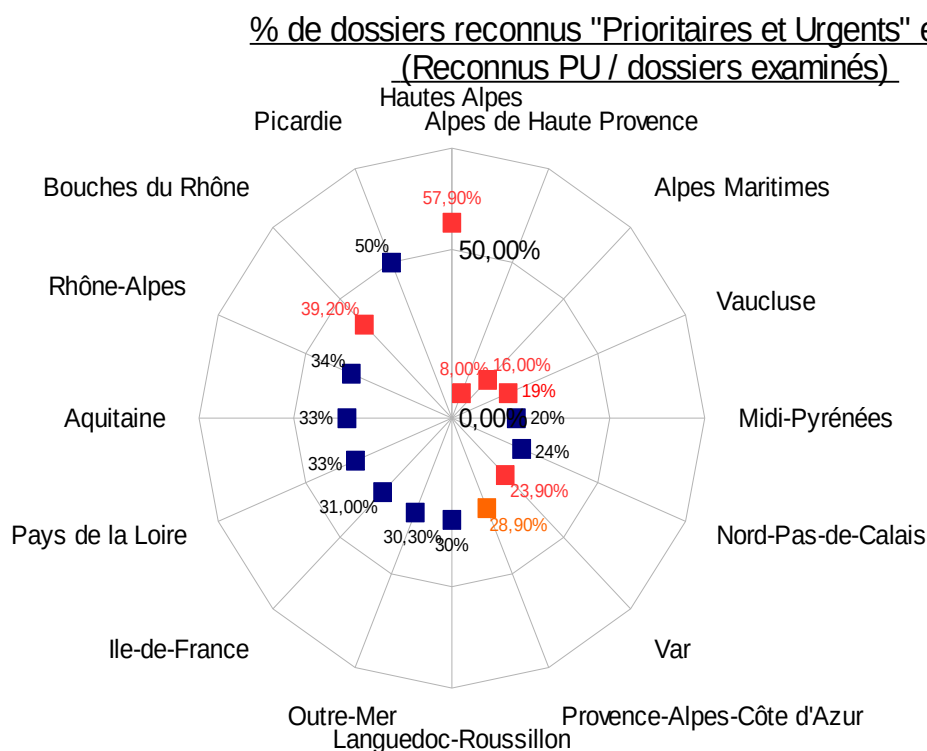
Ce taux est plus élevé qu'en Midi-Pyrénées (20 %) et Nord-Pas-de-Calais (24 %). Il est proche de celui de Languedoc Roussillon (30 %), d'Outre-Mer(30 %), et d'Ile-de-France (31 %).

Ces taux ont baissé depuis quelques années du fait de la jurisprudence administrative qui évolue.

- Au niveau départemental

Compte-tenu des faibles volumes dans les départements alpins, les taux des Hautes-Alpes (58%) et Alpes-de-Haute-Provence (8 %) ne sont pas significatifs.

Le taux de reconnaissance PU dans les Bouches-du-Rhône est de 39 %. Il est nettement plus élevé que dans les départements des Alpes-Maritimes (13 %), du Vaucluse (15 %), du Var (24 %).



5.3 Les motifs des refus

Ce taux important de refus s'explique par plusieurs causes :

- non recevabilité de la demande

La demande est déposée pour des critères qui ne sont pas définis par la loi (par exemple : personne handicapée sans sur-occupation, loyer trop cher,....).

- non complétude du dossier déposé

Malgré les relances des instructeurs près d'un dossier sur 2 reste incomplet, et conduit la commission à statuer en l'état.

Le taux global de reconnaissance PU est de 29 % en PACA. Toutefois, il englobe des réalités différentes. Effectivement, parmi les dossiers complets, le taux de décision favorable est de 38 %. A contrario, le manque d'éléments rend difficile la prise de décision pour les membres de la commission, et conduit souvent de ce fait à un rejet. Seuls 18 % des dossiers incomplets conduisent à une suite favorable.

Pour illustrer ce point, l'exercice a été mené dans les Bouches-du-Rhône

- sur l'ensemble des dossiers déposés, le taux de reconnaissance PU est de 39 %
- sur total des dossiers complets: le taux de reconnaissance PU est de 50 %
- enfin , pour les dossiers complets et recevables le taux de reconnaissance PU de 57 %

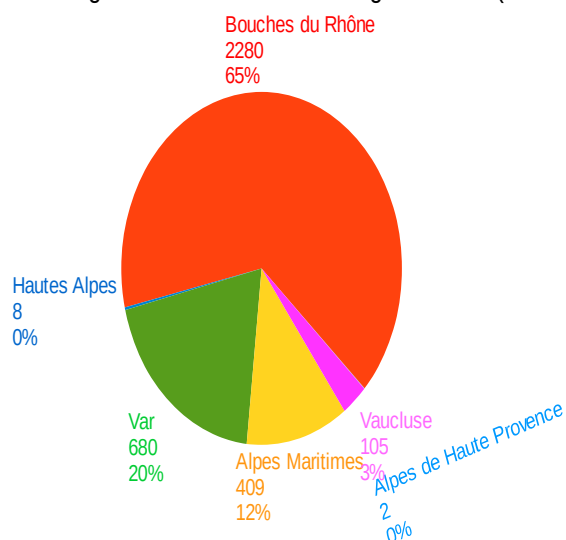
De même dans les Alpes-Maritimes, à certaines commissions, 50 % des dossiers sont rejetés puisque les dossiers sont irrecevables ou incomplets.

- ne relève pas de l'urgence et de la priorité

Enfin, les autres dossiers, même s'ils sont réglementairement recevables, et complets, ne sont pas éligibles à la reconnaissance de DALO car les membres de la commission considèrent que la situation ne relève pas de l'urgence et de la priorité.

5.4 Éléments départementaux

Nombre de ménages reconnus Prioritaires Urgents DALO (année 2016)



5.5 Travail engagé sur la convergence des pratiques des commissions

La plupart des pratiques d'examen des commissions avaient été définies en 2008, lors de la mise en place du DALO. Depuis 2013, la DREAL conduit avec les DDCCS et les présidents de commissions une convergence des doctrines des commissions. L'objectif est de tendre à uniformiser les doctrines afin d'avoir une homogénéité régionale. Le guide de référence est le « guide des bonnes pratiques » publié par le Ministère du Logement. Toutefois, les membres de la commission de médiation conservent leur souveraineté pour apprécier chaque situation particulière dans le respect des critères de recevabilité fixés par la loi.

La loi DALO étant assez récente de nombreuses décisions du Conseil d'État sont régulièrement publiées. La DREAL veille à la diffusion et la prise en compte de l'ensemble des nouvelles décisions juridiques.

Depuis 2015, plusieurs critères convergent au niveau régional :

- La situation d'urgence et de priorité a été réaffirmée par toutes les commissions comme facteur majeur dans la prise de décision.
- Ainsi, le critère « délai anormalement long » n'est pris en compte que lorsque l'urgence du relogement est avérée.
- S'agissant du critère de sur-occupation, la plupart des commissions se réfèrent strictement au code de la sécurité sociale (16 m² pour un couple +9 m² par personne supplémentaire), mais certaines commissions examinent également l'adaptation du logement (typologie). Il est parfois difficile de s'assurer de la véracité de la surface déclarée, car certains baux ne précisent pas la surface ou sont certainement erronés.
- Pour les « menacés d'expulsion », seul un jugement d'expulsion permet de retenir ce motif. Toutefois, dans les cas de « mauvaise foi » du requérant, la commission peut débouter le requérant de sa demande.
- Sur le handicap, une attestation est systématiquement demandée.
- Que les requérants répondent aux critères d'accessibilité au logement social (nationalité française ou un étranger justifiant d'un titre de séjour valable sur le territoire français, et seuil de revenus).

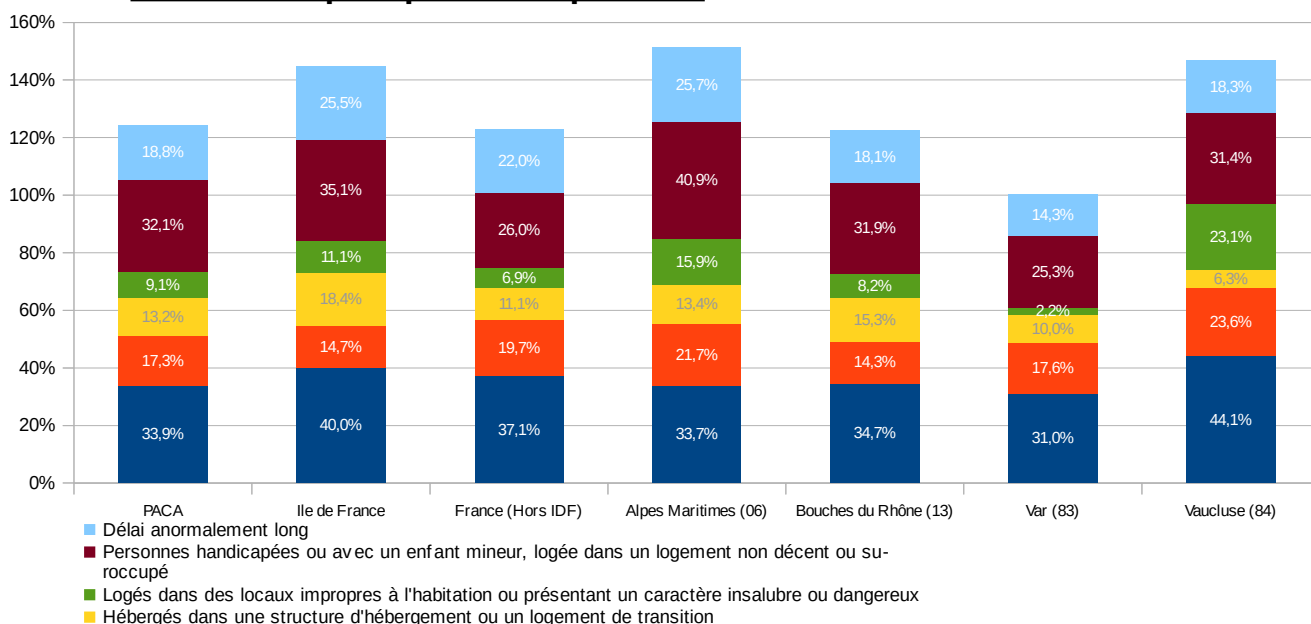
6 MOTIFS ÉVOQUÉS ET RETENUS EN COMMISSIONS

6.1 Méthodologie de calcul

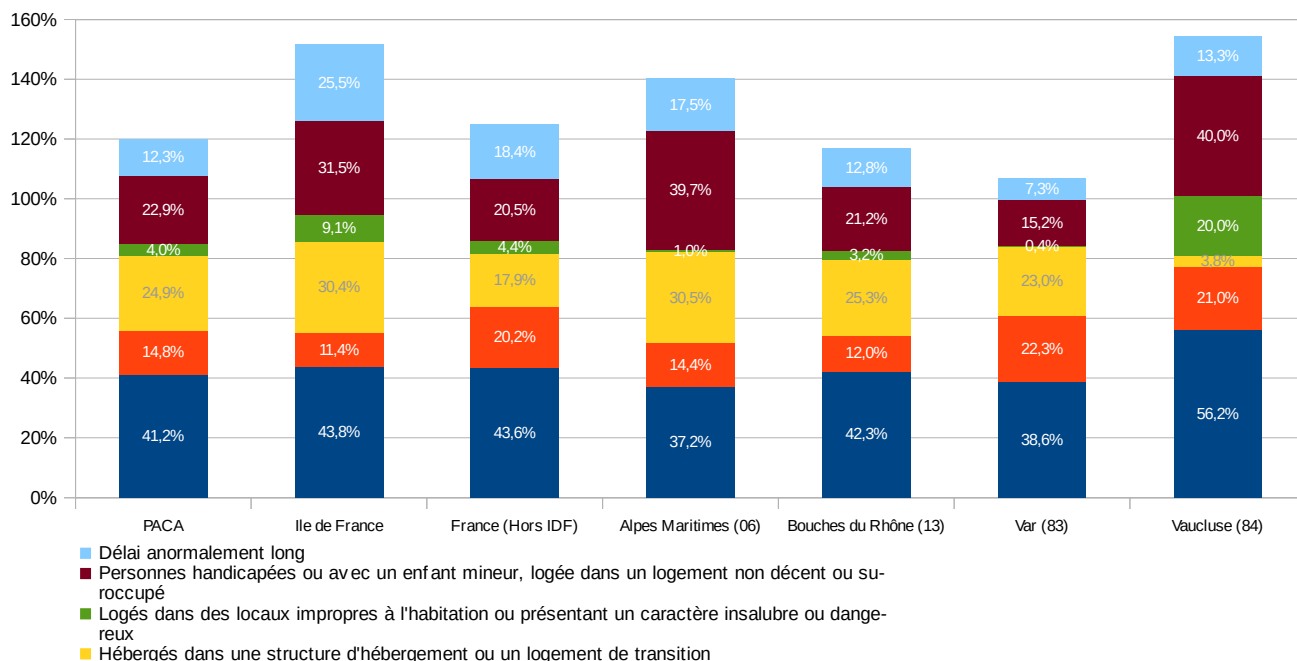
Dans un formulaire DALO, le requérant peut évoquer plusieurs motifs. C'est pourquoi, dans les éléments présentés ci-dessous, il a été fait le choix de comptabiliser le nombre de motifs, ramené à l'ensemble des recours. De ce fait, la somme des pourcentages est supérieure à 100 %. Bien que les motifs ne concernent que les recours logement, les décisions favorables comprennent également les réorientations.

Du fait du faible nombre de recours dans les Alpes de Haute-Provence et les Hautes-Alpes, ces départements n'apparaissent pas dans les tableaux ci-dessous.

6.2 Motifs invoqués par les requérants



6.3 Motifs retenus par les commissions



Si l'on enlève l'Ile-de-France, PACA n'a pas de particularité par rapport au niveau national.

Au niveau régional, les motifs retenus qui reviennent le plus souvent sont :

- Dépourvus de logement / hébergés chez un particulier (41 %)
- Hébergés de façon continue dans une structure d'hébergement, ou logé dans un logement de transition (25 %)
- Personnes handicapées ou avec mineur, dans un logement non décent, ou sur-occupé (23 %)
- Menacés d'expulsion sans relogement (15 %)

Si l'on regarde en détail chacune des catégories, la ventilation régionale est la suivante :

Dépourvu(e) de logement (et non hébergé(e) chez un particulier)	Hébergé(e) chez un particulier non apparenté en ligne directe	Hébergé(e) chez un particulier apparenté en ligne directe	Menacé(e) d'expulsion sans relogement	Hébergé(e) de façon continue dans une structure d'hébergement	Logé(e) dans un logement de transition, dans un logement-foyer ou une Résidence Hôtelière à Vocation Sociale	Logé(e) dans des locaux impropres à l'habitation	Logé(e) dans des locaux présentant un caractère insalubre ou dangereux	Logement non décent, personne handicapée ou mineur	Logement suroccupé, personne handicapée ou mineur	Délai anormalement long
24,2%	11,1%	5,9%	14,8%	13,7%	11,1%	1,3%	2,7%	4,8%	18,1%	12,3%

6.4 Différentiel entre les motifs invoqués par les requérants et les motifs retenus

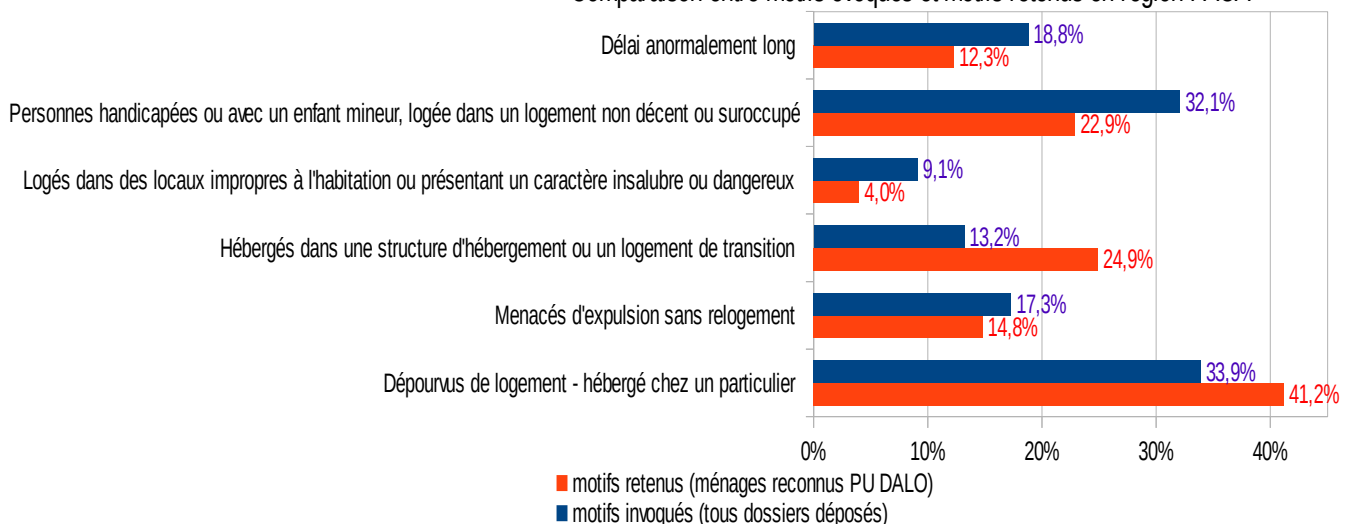
Beaucoup de dossiers déposés évoquent un logement non décent ou sur-occupé, avec des personnes handicapées ou des personnes mineures. Après vérification des informations, il s'avère que certaines situations déclarées de sur-occupation ne soient pas avérées ou qu'aucune démarche préalable liée à la non décence n'ait été effectuée. De plus, certains requérants évoquent ce motif sans présenter au sein du ménage de situation de handicap ou de personnes mineures.

Le motif «délai anormalement long» fait l'objet de nombreux refus expliqué par la méconnaissance du délai fixé par le préfet et de l'application des critères de l'urgence, définis par la commission.

S'agissant de situations de locaux impropres à l'habitation ou à caractère insalubre, l'insalubrité n'est pas toujours avérée, ou n'a pas fait l'objet de démarches préalables de droit commun.

A eux seuls, les critères de sur-occupation ou de handicap ne sont pas des motifs de recevabilité.

Comparaison entre motifs évoqués et motifs retenus en région PACA



7 PROFILS DES REQUÉRANTS RECONNUS PRIORITAIRES URGENTS DALO

Il est utopique de dresser un profil type du requérant DALO tant les situations individuelles et géographiques sont différentes. Toutefois, ce bilan apporte quelques éléments au niveau régional, qu'il est nécessaire d'approfondir au niveau des départements et des EPCI.

7.1 La composition du ménage

- **Nationalité**

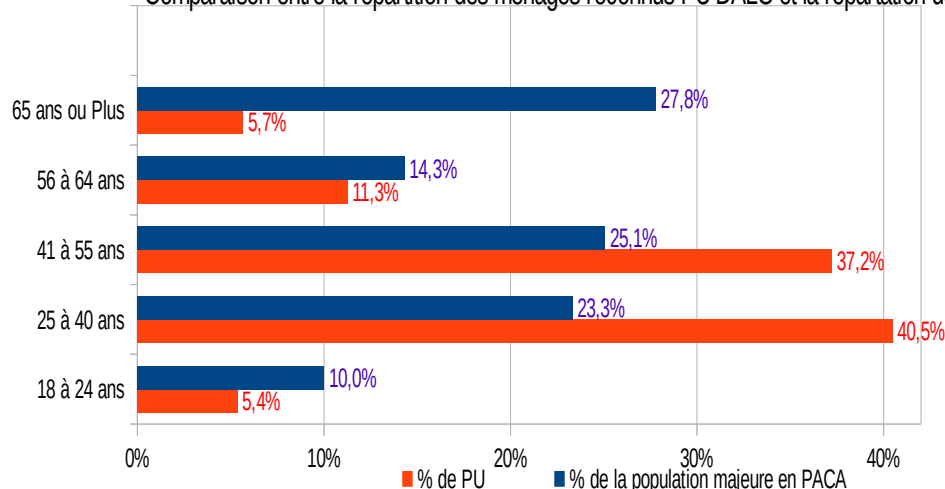
69 % sont de nationalité française et 4 % ressortissant de la communauté européenne.

- **Sexe**

52 % des requérants reconnus Prioritaires Urgents sont des femmes.

- **Tranches d'âge**

Comparaison entre la répartition des ménages reconnus PU DALO et la répartition de la population majeure en PACA



Les tranches d'âges des «Prioritaires Urgents» 25-40 ans et 41-55 ans sont sur-représentées par rapport à la répartition de l'ensemble de la population majeure.

- **Composition des ménages**

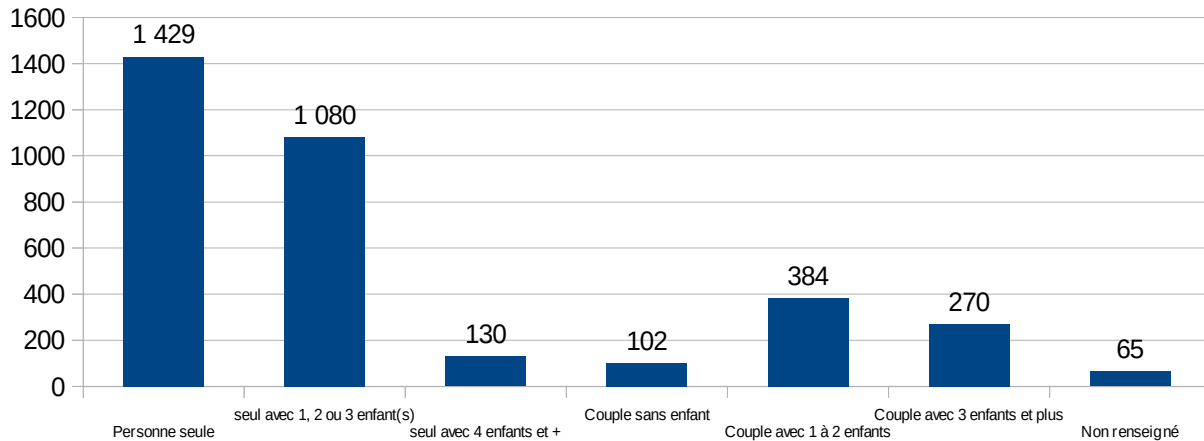
Les personnes seules représentent 41 % des ménages reconnus PU. Cela se traduit par un besoin de petits logements.

Les familles monoparentales avec un ou plusieurs enfants représentent également 38 % des ménages prioritaires DALO (dans 78 % de familles monoparentales, c'est une femme qui est la chef de famille).

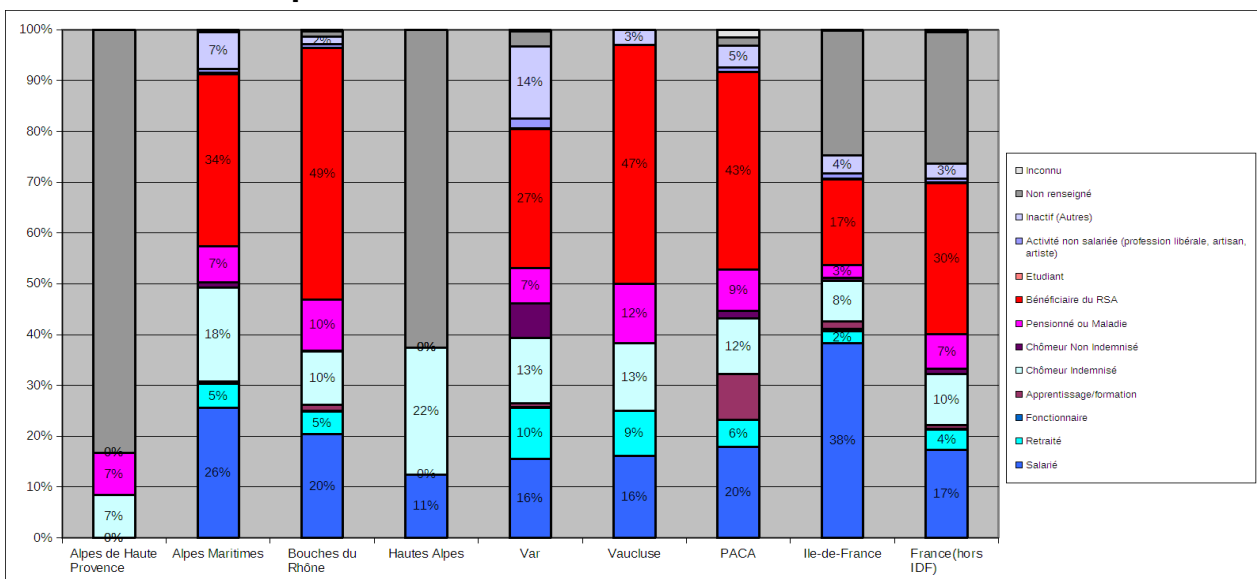
Il faut noter également que les familles monoparentales avec 4 enfants et plus représentent 5 % des requérants (130 ménages). Même si l'on admet que dans une situation d'urgence 2 enfants peuvent partager la même chambre, cela nécessite de grands appartements (A minima T3, souvent T4, T5). L'offre disponible de grands logements est faible, et malgré un volume peu important de familles à reloger ; Ce sont probablement les situations les plus difficiles à reloger rapidement.

Les couples sans enfant ne représentent que 2 % des requérants reconnus PU DALO.

Composition familiale des ménages reconnus PU DALO en 2016



7.2 La situation professionnelle



Au niveau national et en Ile-de-France ce champ est assez mal renseigné et ne permet pas de comparaison.

Au niveau régional :

-20 % des requérants reconnus Prioritaires et Urgents DALO ont une activité salariée et 12 % avaient récemment une activité professionnelle (chômeurs indemnisés). Ainsi, une partie de ces 1 184 ménages DALO pourraient prétendre à un relogement par Action Logement, si leur employeur est une entreprise privée de plus de 20 salariés.

-6 % sont retraités et 7 % sont pensionnés ou en maladie.

-43 % sont bénéficiaires du RSA. Dans les Bouches-du-Rhône, près de la moitié des ménages (49 %) est au RSA. Dans le Vaucluse cette part est également importante (47%).

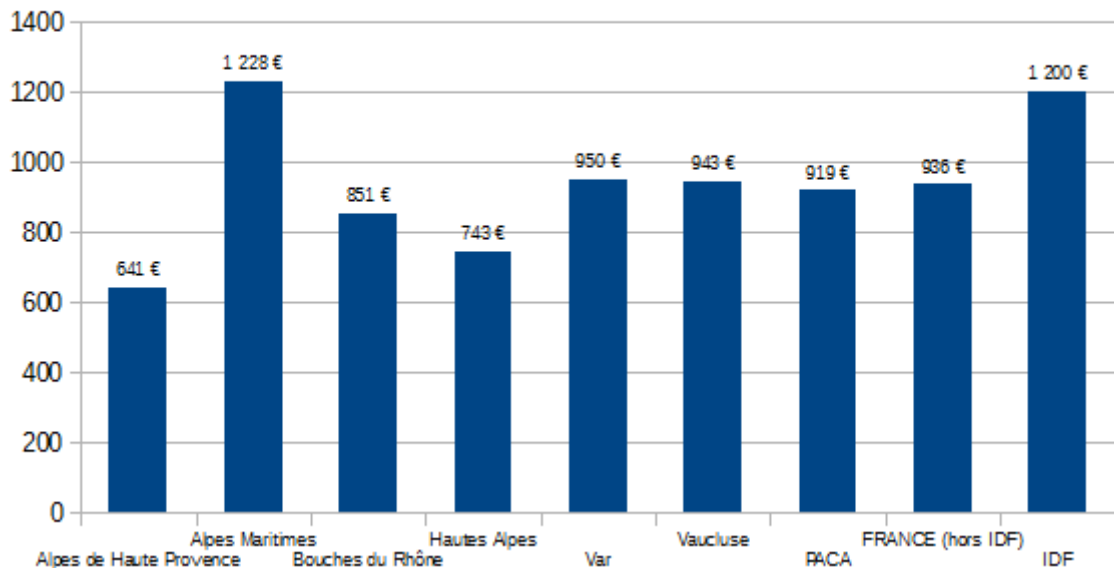
7.3 La domiciliation²⁶

Nombre de ménages reconnus Prioritaires Urgents DALO en 2016 (EPCI dont le nombre de PU est supérieur à 40)

EPCI	Nombre de ménages reconnus PU DALO en 2016	% des PU DALO (rapporté à l'ensemble de PACA)
CU Marseille Provence Métropole	1506	43,53%
CAToulon Provence Méditerranée	382	11,04%
CADu Pays d'Aix-en-Provence	346	10,00%
Métropole Nice Côte d'Azur	242	6,99%
CADu Pays d'Aubagne et de l'Etoile	114	3,29%
Agglopoie Provence	113	3,27%
CAVAR ESTEREL MEDITERRANEE (CAVEM)	105	3,03%
CAdes Pays de Lérins	86	2,49%
SAN Ouest Provence	82	2,37%
CADu Pays de Martigues	80	2,31%
CADu Grand Avignon	54	1,56%
CAdes Sophia Antipolis	48	1,39%
CADracénoise	44	1,27%
CADu Sud Sainte Baume	40	1,16%

7.4 Les ressources mensuelles des ménages²⁷

Ressources mensuelles médianes par territoires des ménages reconnus PU DALO



Il n'y a pas de grandes diversités entre départements, hormis dans les Alpes-Maritimes où le revenu médian est plus élevé.

En région, si l'on raisonne par rapport au salaire minimum mensuel²⁸, 14 % des ménages ont des ressources inférieures à 1/2 SMIC, 40 % entre 1/2 et 1 SMIC, 25 % entre le SMIC et 1,5 SMIC.

26 Ancien découpage des EPCI

27 On entend par ressources mensuelles des ménages, toutes les ressources (activité, retraite, chômage, pension, RSA, allocation handicapé, bourses,...) autres que les aides au logement.

28 Sur la base de la durée légale de 35 heures hebdomadaires, le SMIC est de 1 153€ (8,15 € nets horaire) en 2017

8 LE RELOGEMENT

8.1 Délais moyens de relogements

	Alpes de Haute Provence	Hautes Alpes	Alpes Maritimes	Bouches du Rhône	Var	Vaucluse	PACA	Ile de France	France
Délai moyen de relogement (en jours après la décision)	116	135	627	332	548	169	450	628	501

Dans la plupart des départements de la région PACA, le Préfet dispose d'un délai de 180 jours (90 jours dans les Alpes de Haute-Provence, les Hautes-Alpes, le Vaucluse) pour reloger les ménages reconnus Prioritaires Urgents DALO.

Le délai réglementaire est souvent dépassé. Il est de 450 jours en PACA, en dessous de la moyenne nationale (501). il faut noter qu'en règle générale le délai de relogement est en hausse par rapport à l'année 2015 (PACA : 403 jours en 2015). Les Alpes-Maritimes (627 jours) et le Var (548 jours) sont assez comparables avec l'Île-de-France où la tension sur le parc locatif social est importante.

8.2 Le relogement – Données générales

Après tenue des commissions d'attribution, 2 350 offres de bail ont été faites. Ces propositions ont donné lieu à 250 refus, et à la signature de 2 100 baux locatifs sociaux.

Ce chiffre est à mettre en regard des 22 391 attributions de logements sociaux durant l'année 2016 en région. Ainsi le relogement DALO représente 9,4 % des attributions

8.3 Le suivi de dossiers déposés en 2015

Compte tenu de la temporalité du relogement, et de l'intégration des informations dans les systèmes d'information (SNE, SYPLO) il est difficile d'avoir une vision mi-2017 du devenir des ménages reconnus Prioritaire urgent DALO en 2016. C'est pourquoi, nous nous intéresserons au devenir des ménages reconnus PU DALO en 2015 (suivi en cohorte).

	Recours "logement" reçus en 2014	Ayant eu une suite favorable (PU DALO)	Offres de logements sociaux	Offres adaptées refusées par bénéficiaires	Total des bénéficiaires logés ou ayant refusé ou n'étant plus à reloger	Bénéficiaires restant à reloger	% des bénéficiaires logés ou ayant refusé ou n'étant plus à reloger/ déc. fav.
Alpes de Haute Provence	34	11	5	3	11	0	100%
Hautes Alpes	25	10	6	0	7	3	70%
Alpes Maritimes	2 955	326	235	39	214	85	74%
Bouches du Rhône	6 061	2 087	1 054	94	1 294	793	62%
Var	3 001	657	358	16	413	244	63%
Vaucluse	471	79	64	9	77	2	98%
PACA	12 547	3 170	1 722	161	2 043	1 127	64%
France	86 058	24 441	14 814	1 512	16 193	8 248	66%

En 2015, parmi les dossiers déposés, 3 170 ménages ont été reconnus Prioritaires Urgents DALO.

1 722 offres de logements sociaux ont été faites. Cela a abouti à 1 401 relogements dans le parc social. Il convient de noter que 113 offres (6,5 %) ont été refusées.

Les chiffres sur le relogement dans le parc social sont probablement en deçà de la réalité, car certaines attributions de logement social dans le système national d'enregistrement (SNE) n'ont pas basculé dans le suivi des relogements sous COMDALO. De plus, compte tenu de la tension sur le parc locatif social, certains relogements auront encore lieu. C'est pourquoi ces chiffres vont continuer à évoluer à la hausse dans les prochains mois.

Enfin, 106 personnes se seraient relogées dans le parc privé non conventionné après la décision de la commission. Toutefois, les relogements des ménages par leurs propres moyens dans le parc privé restent difficiles à quantifier du fait de l'absence d'information transmise par le requérant. Ce chiffre est donc probablement largement sous-estimé.

Au final, en PACA sur ces 3 170 ménages ayant déposés un dossier 2014 et reconnus PU DALO, 64 % ont été logés ou ont refusé l'offre qui leur était faite.

8.4 Le nombre de relogements en 2016

Pour les raisons évoquées précédemment, le nombre de relogements intervenu en 2016 n'est pas encore stabilisé.

En première approximation on estime que 2 500 offres ont été faites et qu'il y a eu 250 refus d'offres adaptées. D'autres ménages n'ont pas transmis les pièces nécessaires au bailleur afin de contractualiser le bail. Le nombre de ménages relogés en 2016 devrait se situer aux alentours de 2100.

On constate une nette amélioration dans l'offre de logements sociaux proposés (+40 %) par rapport à 2015. A contrario, le pourcentage de refus d'offre augmenté (10 % en 2016, 6,5 % en 2015, 6,9 % en 2014)

8.5 Des refus d'offres adaptées importantes et des situations ne permettant pas le relogement

Au niveau régional, il faut souligner le nombre important de ménages ayant refusé la proposition de logement adapté malgré les situations d'urgences reconnues par les commissions.

Parmi les motifs invoqués pour refuser le bien proposé à l'issue de la procédure DALO on retrouve souvent l'éloignement du lieu de travail, de l'école des enfants, de la crèche, éloignement du tissu familial, des dispositifs de soin. Sont également évoqués la mauvaise réputation d'un quartier. Les DDCS ont en charge de déterminer si ce refus d'offre adaptée est légitime ou non. Dans ce dernier cas, les ménages perdent la reconnaissance du DALO, mais restent demandeuses de logement social dans le SNE.

D'autres raisons avancées sont plus abstraites. Certains ménages attendent l'attribution d'un logement depuis longtemps et ont tendance à idéaliser le bien qui leur sera proposé. La proposition de logement est souvent brutale et nécessite de prendre une décision rapide, impliquant parfois des modifications profondes des habitudes de vie. Cela pourrait expliquer des refus importants. Pour limiter ces refus, le FNAVDL²⁹ permet d'accompagner les ménages à l'idée d'un changement, et à être objectif sur le logement qui pourrait être proposé à la famille.

Enfin, certains ménages sont injoignables, ou n'ont pas tout mis en œuvre pour permettre au bailleur de les reloger. La plupart du temps, il s'avère que le requérant n'a pas actualisé son dossier dans le SNE (changement d'adresse, de coordonnées téléphoniques) et/ou qu'il ne fournit pas les documents demandés par le bailleur.

8.6 Les ménages restant à reloger depuis 2010 (chiffres au 26/04/2016)

La mise en œuvre du DALO a débuté en 2008. La quasi-totalité des ménages reconnus PU DALO en 2008 et 2009 ont été relogés. Ceux qui ne l'ont pas pu être sont souvent des situations très particulières ou n'ont pas actualisé leur dossier et sont injoignables.

Les données présentées ci-dessous, s'intéresse au devenir des ménages reconnus « PU DALO » depuis 2010.

	% des requérants reconnus Prioritaire Urgent DALO n'étant plus à reloger							
	France	PACA	Alpes de Haute Provence	Hautes Alpes	Alpes Maritimes	Bouches du Rhône	Var	Vaucluse
2010	81%	92%	96%	100%	96%	Non renseigné	88%	100%
2011	89%	88%	96%	67%	95%	Non renseigné	82%	100%
2012	80%	84%	100%	67%	92%	79%	78%	100%
2013	78%	78%	100%	77%	90%	81%	62%	100%
2014	75%	80%	100%	92%	85%	82%	68%	100%
2015	66%	64%	100%	70%	74%	62%	63%	98%
(**)2016	34%	24%	25%	33%	38%	17%	32%	68%

(*) sont considérés comme n'étant plus à reloger, les requérants relogés, refus d'offres, ne mettant pas l'État en mesure de proposer logement)

(**) chiffres au 26/04/2016

	Nombre de requérants reconnus Prioritaire Urgent DALO restant à reloger						
	PACA	Alpes de Haute Provence	Hautes Alpes	Alpes Maritimes	Bouches du Rhône	Var	Vaucluse
2010	138	1	0	2 5	Non renseigné	112	0
2011	250	1	3	34	Non renseigné	211	0
2012	636	0	4	71	230	331	0
2013	1 014	0	5	77	403	528	1
2014	726	0	1	81	407	237	0
2015	1 127	0	3	85	793	244	2
(**)2016	2 711	3	4	252	1 939	480	33

(*) sont considérés comme n'étant plus à reloger, les requérants relogés, refus d'offres, ne mettant pas l'État en mesure de proposer logement)

(**) chiffres au 26/04/2016

Deux départements (05,84) ont relogés la quasi-totalité des ménages reconnus PU de 2010 à 2015.

L'ensemble de ces chiffres vont évoluer au fur et à mesure du relogement. Compte tenu de la temporalité du relogement (délais de proposition, radiation pour attribution dans le SNE), il est peu opportun de regarder les chiffres de 2016, car ces derniers devraient encore fortement évoluer.

Certains services ont engagé un travail de vérification systématique de la situation des ménages restant à reloger, afin de connaître l'évolution de ces ménages, et s'ils nécessitent toujours un relogement. De plus, certains ménages n'ont pas renouvelé leur demande de logement social, ou signaler leur changement d'adresse et de fait ne peuvent pas être relogés.

Ces chiffres du nombre de ménages restant à reloger sont donc au-dessus de la réalité pour les motifs suivants : SNE ancien qui ne permet pas l'intégration des

données relogement dans COMDALO, changement de situation non signalé à l'État, refus non intégré dans COMDALO, solutions alternatives trouvées par les requérants, changement de département.

8.7 Les contingents mobilisés³⁰

8.7.1 Qu'est ce que les contingents réservataires ?

Le parc locatif social fait l'objet de réservations de logements qui sont soit obligatoires pour le contingent de l'Etat «personnes prioritaires», soit conventionnelles en contrepartie de financements et de garanties accordés par les collectivités locales, Action Logement (anciennement 1 % patronal), et autres réservataires. Les bailleurs disposent du parc résiduel non réservé pour lequel ils exercent eux-mêmes les attributions.

8.7.2 Les obligations réglementaires

Jusqu'à la loi Egalité Citoyenneté du 27 janvier 2017, seul le contingent d'Action Logement avait l'obligation de réserver 25 % des attributions à des ménages DALO ou sortant d'hébergement.

La loi indique que dès l'année 2017, chaque réservataire, ainsi que le bailleur sur son parc non réservé, devra attribuer au moins 25 % de ses attributions annuelles aux ménages reconnus prioritaires au titre du DALO ou à défaut aux publics définies comme prioritaires.

8.7.3 Les attributions DALO par département....

2 100³¹ relogements DALO ont été effectués en 2016. Les tableaux ci-dessous présentent les attributions par département et par réservataire (en volume et en pourcentage par territoire)

Volume d'attribution en 2016	Alpes de Haute Provence	Alpes Maritimes	Bouches du Rhône	Hautes Alpes	Var	Vaucluse	PACA
Contingent préfet	1	372	722	4	421	47	1567
Non réservé sur contingent	1		124	2	70	16	213
Contingent collectivité territoriale		12	66		34	1	113
Contingent 1%		28	50	1	30	1	110
Autres contingents		48	14		14	1	77
Non renseigné		3	8		3	1	15
Parc privé (conventionné ou non)					5		5

Contingent	Alpes de Haute Provence	Alpes Maritimes	Bouches du Rhône	Hautes Alpes	Var	Vaucluse	PACA
Contingent préfet	50,00%	80,35%	73,37%	57,14%	72,96%	70,15%	74,62%
Non réservé sur contingent	50,00%		12,60%	28,57%	12,13%	23,88%	10,14%
Contingent collectivité territoriale		2,59%	6,71%		5,89%	1,49%	5,38%
Contingent 1%		6,05%	5,08%	14,29%	5,20%	1,49%	5,24%
Autres contingents		10,37%	1,42%		2,43%	1,49%	3,67%
Non renseigné		0,65%	0,81%		0,52%	1,49%	0,71%
Parc privé (conventionné ou non)					0,87%		0,24%
Total Résultat	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

30 Source INFODALO dont les données relatives au relogement proviennent du SNE (Système National d'Enregistrement de logement social) et de RPLS (Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux).

31 Données au 27/04/2017. susceptible d'évoluer légèrement à la hausse, toutes les radiations n'ayant pas été enregistrées dans le SNE

En 2016, sur l'ensemble des contingents, c'est le contingent préfectoral qui contribue à reloger majoritairement les DALO (75 % des relogements DALO).

8.7.4 ... à mettre en regard des attributions totales

Attributions, suivies d'un bail signé, dans le parc social en 2016

	Contingent préfet	Contingent des collectivités territoriales	Contingent d'Action Logement	Hors contingent	Contingent autres réservataires	Total
Alpes-de-Haute-Provence	90	26	98	475	47	736
Hautes-Alpes	130	51	163	381	62	787
Alpes-Maritimes	668	754	875	1 025	234	3 556
Bouches-du-Rhône	2 202	2 018	2 078	3 203	967	10 468
Var	799	962	739	903	646	4 049
Vaucluse	533	173	404	1 657	28	2 795
PACA	4 422	3 984	4 357	7 644	1 984	22 391

* source SNE, extraction du 27/04/2017

Il convient de souligner la part importante de «contingent autres réservataires» qui s'explique probablement par un référencement erroné dans cette catégorie.

Si l'on ramène le nombre de ménages DALO aux attributions par type de réservataire, on obtient le tableau suivant

	Attributions annuelles dans le SNE	Attributions pour ménages DALO	% des attributions
Contingent préfet	4 422	1567	35%
Contingent des collectivités territoriales	3 984	113	3%
Contingent d'Action Logement	4 357	110	3%
Hors contingent	7 644	213	3%

Le contingent préfectoral doit reloger l'ensemble des publics prioritaires et les ménages relogés dans les opérations ANRU. Une partie de ce parc est également réservé aux fonctionnaires.

35 % de ce contingent est utilisé pour reloger les ménages DALO. Pourtant, à lui seul, dans les départements en tension, il ne peut suffire. La mobilisation du parc d'Action Logement, des collectivités territoriales, du parc non réservé des bailleurs doit être poursuivie conformément à la loi Egalité Citoyenneté. Actuellement, hors contingent préfectoral, la part des attributions attribuées aux ménages DALO est très faible (3%).

9 LE FNAVDL DALO

Le Fonds National d'Accompagnement Vers et Dans le Logement (FNAVDL) a été institué en 2011. Son objet est de financer des actions d'accompagnement personnalisé de personnes reconnues prioritaires et auxquelles un logement doit être attribué en urgence au titre du droit au logement opposable (DALO), et d'actions de gestion locative adaptée de logements destinés à ces personnes, favorisant leur accès à un logement et leur maintien dans le logement.

La réalisation de diagnostics sociaux est le préalable qui permet de conclure à la nécessité de réaliser, ou non, des mesures d'accompagnement (AVDL, GLA, bail glissant).

L'enveloppe annuelle 2016 était de 2,1 M€.

En moyenne, le FNAVDL DALO permet de réaliser annuellement :

- 900 diagnostics sociaux
- 410 mesures d' AVDL
- 16 mesures GLA
- 38 baux glissants

Ce dispositif mobilise et responsabilise-les ménages dans leur projet de logement (droits et devoirs, aide à la gestion du budget, transmission des pièces...). Du fait du suivi à domicile, le travail d'accompagnement et d'intégration dans son environnement est donc facilité. Les données actualisées permettent de mieux cibler l'offre de relogement proposée et tend à rassurer les bailleurs d'accueillir ces publics.

Enfin, le bail glissant est indispensable pour toutes les situations avec des problèmes de gestion du budget.

Globalement, ce dispositif apporte une grande satisfaction et permet de reloger les ménages avec les situations les plus difficiles.

10 LE CONTENTIEUX EN 2016

Le demandeur dont le recours n'est pas accepté (rejet, absence de décision dans le délai, ou requalification avec laquelle le demandeur n'est pas d'accord) peut contester la décision de la commission de médiation, soit par un recours « gracieux » auprès de cette dernière, soit par un recours juridique devant le tribunal administratif. Un recours gracieux peut être suivi d'un recours juridique si la réponse de la commission ne satisfait pas le demandeur.

Lorsqu'un ménage est reconnu Prioritaire Urgent DALO, et que l'État n'a pas procédé à son relogement, il peut saisir le tribunal administratif pour obliger le Préfet à procéder au relogement et déposer également un recours indemnitaire.

10.1 Les recours gracieux

1 266 recours gracieux ont été déposés auprès des commissions de médiations (15 % du nombre de refus).

Un peu plus de la moitié de ces recours (688) ont conduit la commission à revoir sa décision initiale. Le plus souvent le requérant produit de nouveaux documents qui permettent à la commission de mieux statuer que lors de l'examen initial.

10.2 Le contentieux pour excès de pouvoir

548 recours pour «excès de pouvoir contre des décisions de la commission de médiation» ont été déposés auprès des tribunaux administratifs (6 % des refus). Les décisions prises par les commissions sont donc globalement peu attaquées, et dans la grande majorité (469 dossiers, soit 86 % des contentieux) le tribunal confirme la décision de la commission.

10.3 Le contentieux spécifique DALO pour non-relogement

Au delà d'un délai de 6 mois, l'Etat peut être mis en demeure par le Tribunal Administratif de reloger ces personnes et de payer des indemnités tant que le relogement n'est pas effectif.

398 recours pour défaut de proposition de logement ou d'hébergement ont été déposés en 2016. Cela représente 15 % des décisions favorables PU.

Ce chiffre est explicable par la difficulté des services de l'Etat à proposer une offre «adaptée», dans les délais, compte tenu de la tension sur le parc social.

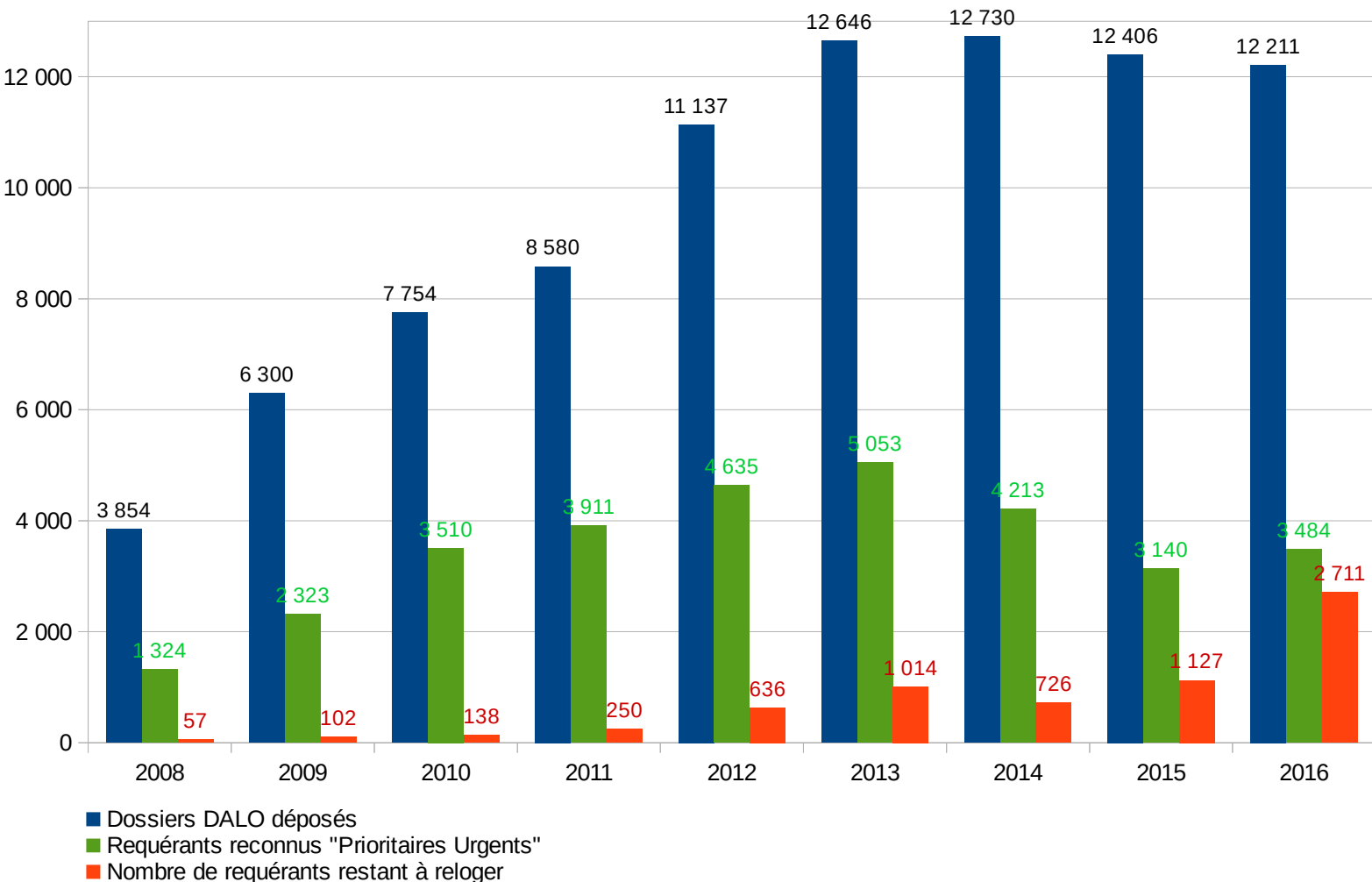
338 de ces recours (85%) ont abouti à des condamnations de l'État pour un montant global de 2,7M€. Ces sommes sont versées au Fonds National d'Accompagnement Vers et Dans le Logement (FNAVDL qui finance le FNAVDL DALO et non-DALO, ainsi que l'appel à projet « 10 000 logements accompagnés »).

10.4 Le contentieux indemnitaire

Le contentieux indemnitaire, directement versé aux requérants a été reconnu dans 53 cas, et a représenté la somme de 181 400€ directement versée aux intéressés.

11 EVOLUTION DEPUIS 2008

Evolution du DALO 2008-2016, en région PACA
Situation au 27 avril 2017



Sur les 8 premières années du DALO (2008-2016), plus de 80 000 dossiers ont été examinés, 32 000 ménages ont été reconnus «prioritaires et urgents», et 25 000 ont été logés. Sur cette période, il reste 6 800 ménages à reloger (21 % des ménages reconnus «prioritaires urgents»). Si l'on s'intéresse à la période 2008-2015, ce taux baisse à 14 %. Cette différence de taux traduit la temporalité importante du relogement compte tenu de la tension sur le parc social, et d'un taux de rotation faible.

Depuis l'année 2013, on constate en région PACA une stabilité des dossiers déposés.

Après un pic en 2013, le nombre de requérants reconnus «Prioritaires et Urgents» DALO a baissé en région PACA en 2014, 2015, 2016. Cette tendance se retrouve au niveau national. Cela peut s'expliquer d'une part par un nombre de dossiers déposés de plus en plus important qui ne remplissent pas les critères d'éligibilité au DALO, ou qui sont incomplets malgré les relances. D'autre part, les différentes commissions (Présidents et membres) revoient régulièrement leurs doctrines au regard de la jurisprudence.

12 DALO : UNE LOI RÉCENTE

Cette loi qui a moins de 10 ans a produit de nombreux résultats, mais sa bonne application est encore perfectible.

12.1 Des avancées

- La reconstitution du contingent préfectoral

L'existence d'un droit de réservation au profit de l'Etat sur les logements des organismes d'HLM est ancien. Au départ, institué au profit des seuls agents de l'Etat, il a ensuite été progressivement élargi au bénéfice des personnes prioritaires et défavorisées: d'abord en région parisienne (1968), puis dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants (1977), avant d'être généralisé à l'ensemble du territoire par la loi du 18 juillet 1985³².

L'objectif assigné aux organismes est de réserver 30% de leur parc aux personnes proposées par le préfet. Certains services de l'Etat, n'avaient pas une connaissance fine de l'intégralité des logements qui leur étaient réservés, et par conséquent ne pouvaient pas les attribuer efficacement aux ménages prioritaires en attente. A partir de 2007, les services de l'Etat ont conduit un travail de recensement de leurs droits de réservation. Le décret du 15 février 2011³³ introduit l'obligation de signature de conventions de réservation entre préfets et bailleurs sociaux pour permettre l'identification et la mobilisation des logements du contingent préfectoral. Enfin, Le déploiement de SYPLO, outil informatique national de gestion du contingent préfectoral permet d'identifier en totalité le parc des logements réservés pour le compte des ménages défavorisés et de rendre ainsi le dispositif plus efficient.

La mise en œuvre de la loi DALO a impulsé une dynamique de remobilisation et de gestion du contingent de logements de l'Etat. Ainsi, la reconstitution du contingent préfectoral va se poursuivre lors du terme des conventions de réservations par opération de logement social.

- La mobilisation d'Action Logement

Action Logement (ex 1 % patronal) représenté par des employeurs et des salariés, gère paritairement la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC) en faveur du logement des salariés. Versée par les employeurs de plus de 20 salariés, le taux est fixé à 0,45 % de la masse salariale.

Initialement, la loi DALO prévoyait deux possibilités d'accès au logement pour les personnes reconnues Prioritaires Urgents : le contingent de logements de l'Etat et le parc privé conventionné (Anah et intermédiation locative). En 2009, la loi³⁴ a imposé que 25 % des attributions d'Action Logement soient réservées aux salariés reconnus au titre du Dallo ou sortants d'hébergement

- Un effet «révélateur» des situations les plus difficiles du mal logement

La quantification du mal logement est relativement difficile, tant les situations peuvent être différentes. Le DALO a permis de mettre en lumière beaucoup de situation qui n'étaient pas, avant la date du recours, connu de travailleurs sociaux. Toutefois, le nombre de saisines des commissions reste probablement bien en dessous des situations qui relèvent du DALO.

32 Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement.,

33 Décret n°2011-176

34 LOI n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

- Le DALO a constitué un levier pour une meilleure prise en compte des politiques sociales de l'habitat

Pour mieux répondre aux obligations de la loi, l'Etat a conduit plusieurs chantiers : reconquête du contingent préfectoral, conférence intercommunale du logement, mise en place et fiabilisation de systèmes d'information comme SYPLO, RPLS, SNE,....

De plus, cela a permis, et continue à favoriser, une meilleure collaboration entre partenaires (Etat, associations, collectivité territoriales).

- La loi a permis le relogement d'un nombre important de ménages

Enfin, il est bon de rappeler que même s'il n'a pas été possible de reloger l'intégralité des ménages reconnus PU DALO, plus de 14 000 ménages ont accédés au logement social en région PACA. De plus, le nombre de ménages relogés annuellement est en hausse chaque année. Cela s'explique par les motifs évoqués précédemment.

- Une part de la production neuve réservée à du logement très social.

Le relogement des ménages DALO nécessite majoritairement des logements sociaux à très bas niveau de loyer (PLAI). Ce point a été pris en compte dans le financement des nouvelles opérations de logements sociaux. Au niveau de la région PACA, la part réservée aux logements PLAI dans les nouvelles opérations est ainsi passé de 18 % en 2008 à 25 % en 2016³⁵. Cela s'inscrit également dans une dynamique de financement d'une offre sociale plus importante (6 500 logements sociaux financés en 2008, 12 500 en 2016). Cela s'est traduit par 1 200 logements PLAI financés en 2008 contre 3 100 en 2016. L'effort devrait se poursuivre avec une réorientation des subventions d'État aux aides à la pierre très recentrée sur la production PLAI.

12.2 Des pistes de progrès

- Continuer le travail de partage de la jurisprudence

Les doctrines des commissions de médiation, impactant la prise de décision, ne sont pas encore totalement homogènes, et doivent être actualisées régulièrement au vu de la jurisprudence.

- Limiter les attributions n'aboutissant pas à une signature de bail

Après l'attribution du logement en commission d'attribution de logement (CAL) trop de ménages ne fournissent pas l'ensemble des pièces permettant d'aboutir à la signature du bail. La pédagogie sur la liste des pièces à fournir, ainsi que les étapes à suivre sera poursuivie. Enfin, il serait intéressant d'identifier un «référant» au sein du bailleur social afin s'assurer la complétude des dossiers.

De plus, face au nombre élevé de refus des propositions de logement ou de relogement par les demandeurs prioritaires dont la situation a été reconnue urgente, il convient de rappeler aux requérants l'impact d'un refus sur leur situation, et pour certains cas mettre en place un accompagnement social renforcé.

- Mobiliser l'ensemble des réservataires

Le travail de reconstitution des contingents préfectoraux sera poursuivi. L'ensemble des réservataires de logements continueront à être mobilisé pour reloger les ménages reconnus DALO. La loi égalité citoyenneté du 27 janvier 2017 fait désormais obligation à l'ensemble des réservataires, et au bailleur sur son parc propre de consacrer au moins 25 % de leurs attributions aux ménages bénéficiant du DALO et aux demandeurs

35 Source : SISAL- financement du logement social – DREAL PACA

prioritaires.

- Rééquilibrer l'offre

Les ménages les plus modestes se voient aujourd'hui plus fréquemment attribuer des logements sociaux dans les quartiers les plus en difficulté. La loi égalité citoyenneté fait également obligation de réserver 25 % des attributions réalisées hors de ces quartiers à des ménages appartenant aux 25 % des ménages les plus pauvres.

- Continuer l'effort de production de nouveaux logements sociaux

Enfin, le manque de logements sociaux et la faible taux de mobilité dans ce parc expliquent en partie les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la loi DALO. Même si la production de logements sociaux est importante en PACA (plus de 12 000 logements sociaux financés en 2016), les besoins sont tels que le développement d'une offre locative adaptée aux ménages les plus modestes doit se poursuivre, et tout particulièrement la production de logement à très faible niveau de loyer (PLAI)

- Accompagner la mise en place des CIL

La loi Accès au Logement et Urbanisme Rénové (ALUR)³⁶ a renforcé le rôle des EPCI dans la définition des politiques d'attribution des logements. La mise en place des Conférence Intercommunale du Logement (CIL) devra à terme aboutir à une convention intercommunale d'attribution (CIA) qui définira les orientations en termes d'attribution et de mixité sociale.

36 Loi ALUR du 24 mars 2014, article 97

13 LES ACTIONS CONDUITES AU NIVEAU RÉGIONAL EN FAVEUR DES MÉNAGES DALO OU PRIORITAIRES

- La gestion des crédits

La DREAL gère les budgets (recensement des besoins, délégation des crédits) qui permettent de financer l'externalisation de l'instruction des dossiers DALO et le paiement des condamnations du tribunal administratif lorsque le relogement n'a pas été effectué dans les délais réglementaires.

- Le suivi d'activité

L'outil de pilotage INFODALO s'alimente du logiciel d'instruction COMDALO. Il permet à la DREAL de s'assurer du bon respect des délais d'enregistrement et d'instruction des recours et permet de suivre le relogement des ménages reconnus Prioritaires et Urgents DALO.

- La connaissance

Engagée en 2012, l'action de la DREAL sur la fiabilisation des saisies des données lors de l'instruction des dossiers, permet de disposer d'indicateurs fiables sur les profils des ménages, sur les motifs qui sont retenus par la commission, et sur le relogement. La DREAL exploite et met à disposition de l'ensemble des partenaires les données issues de la base INFODALO, et du système national d'enregistrement de la demande social (SNE) qui permet de disposer d'informations sur les demandeurs de logements sociaux et les attributions. La connaissance du parc social est accessible par le répertoire du parc locatif social (RPLS).

- Un appui juridique aux DDCS et aux secrétariats des commissions

La jurisprudence est nombreuse sur le DALO. La DREAL assure une veille juridique et diffuse l'information. Elle s'assure de son appropriation par les secrétariats et les membres des commissions de médiation DALO, et une harmonisation régionale dans sa mise en œuvre. Enfin, la DREAL apporte un appui juridique sur des questions ponctuelles. La DREAL conçoit également avec le CVRH l'offre de formation relatives aux contentieux du DALO, ainsi que les formations à l'utilisation de COMDALO.

- Organisation de club DALO

Depuis 2012, le «club DALO» réunit 3 fois par an les DDCS pour partager les expériences sur l'ensemble des pratiques relatives au DALO (instruction, contentieux, relogement), et définir des orientations communes. Les DDCS sont représentées par les chefs de service habitat. Au besoin, les présidents de COMED, ainsi que les secrétariats des commissions, peuvent être associées à ces réunions.

- Mobilisation de l'ensemble des acteurs

En vue de faciliter le relogement des publics prioritaires, la DREAL rencontre régulièrement l'ensemble des acteurs (association régionale HLM, services de l'État, fédérations d'associations de réinsertion sociales, collectivités territoriales, Action Logement). Ces échanges réguliers permettent de partager collectivement les enjeux, les contraintes des uns et des autres, et contribuent à construire un objectif partagé pour favoriser le relogement des publics DALO.

- Développer la production de l'offre de logement très social

La DREAL assure la gestion des subventions des aides à la pierre. Depuis plusieurs années, le nombre de logements sociaux financés a augmenté, ainsi que la proportion de logement très sociaux (PLAI), produit le plus

adaptés aux ménages reconnus DALO.

- Pilotage de différentes actions favorisant le logement des ménages DALO, et des publics dits «prioritaires»³⁷ :
 - * **Le Fonds National d'Accompagnement Vers et Dans le Logement (FNAVDL)** finance des actions d'accompagnement personnalisé de personnes reconnues prioritaires leur permettant d'accéder plus facilement au parc social. Le montant annuel de ce fonds est de 2,1 M€ pour la région.
 - * **L'appel à projet «10 000 logements accompagnés»**, initié par l'État et l'Union Sociale pour l'Habitat (USH), vise à faire émerger un travail partenarial sur les territoires entre bailleurs sociaux et associations, et de favoriser le développement de nouvelles réponses permettant d'insérer durablement des ménages cumulant des difficultés économiques et sociales dans le parc de logements ordinaires. Actuellement 5 projets sont en cours en région.
 - * La DREAL PACA a participé au groupe de travail du Fonds National des Aide à la Pierre (FNAP) sur le produit du **PLAI Adapté** afin de développer le logement très social à bas niveau de loyer en faveur des ménages rencontrant des difficultés financières et sociale. Ce travail a abouti un à un nouveau cahier des charges pour l'appel à projets 2017 (subvention plus importante et critères d'éligibilité assouplis).
 - * La DREAL a signé une convention cadre pour financer 150 logements en **Intermédiation Locative (IML) en commune carencée**³⁸ pour 1 350 000€ sur un an. Cette convention régionale a été déployée au niveau départementale. La convention attribue également un **objectif de 50 logements PLAI produits en Maîtrise d'Ouvrage d'Insertion (MOI)** sur les communes carencées et uniquement sur les Bouches-du-Rhône avec une subvention majorée.
- Animation de la mise en place des Conférences Intercommunales du Logement

Le niveau intercommunal devient l'échelon territorial qui fixera de façon partenariale les orientations d'attribution des logements sociaux via la Conférence Intercommunale du Logement (CIL). Ces dernières définiront les Conventions Intercommunales d'attributions (CIA) fixant la répartition entre les bailleurs sociaux des attributions à réaliser.
- Démarche régionale sur les CUS 2018-2023

Les Conventions d'Utilités Sociales (CUS) contractualisées entre un organisme HLM et l'Etat précisent la politique patrimoniale et la politique sociale de l'organisme. La DREAL a lancé un groupe de travail début 2017 dont l'objectif est d'écrire collectivement une feuille de route régionale qui synthétisera les enjeux à prendre en compte dans les conventions.
- Plans d'action en faveur du DALO

(voir point suivant)

37 Article 70, loi égalité citoyenneté du 27 janvier 2017

38 <http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/bilan-triennal-2011-2013-a9882.html>

14 PLANS D' ACTIONS RÉGIONAL ET NATIONAL EN FAVEUR DU DALO

2 plans d'actions en faveur du DALO sont portés par la DREAL et les DDCS :

- plan d'action régional DALO, proposé par la DREAL, et validé en Comité de l'Administration Régionale le 25 juin 2014
- instruction du gouvernement du 06 février 2015, portant sur le plan d'action national en faveur du DALO

L'ensemble de ces actions (22 régionales et 29 nationales) sont regroupées autour de plusieurs objectifs :

- Fiabiliser et compléter les données des systèmes d'informations
- Tendre à limiter le nombre de dossiers déposés ne répondant pas aux critères de la loi
- Harmoniser les pratiques des commissions
- Faciliter le relogement des publics prioritaires
- Assurer le financement de l'externalisation et du contentieux
- Renforcer la mobilisation et l'utilisation du contingent préfectoral
- Renforcer la mobilisation d'Action Logement et des autres partenaires
- Informer et accompagner les ménages

Un point régulier est fait sur l'avancée de ces actions.

15 SYNTHÈSE EN QUELQUES CHIFFRES

En 2016.

- 12 211 dossiers déposés
- 3 484 ménages reconnus «Prioritaires Urgents DALO»
- 82 % des ménages DALO éligibles au PLAI
- 3,4 M€ pour l'accompagnement social et l'intermédiation locative
- 2 100 ménages relogés

Depuis 2008.

- 80 000 dossiers déposés
- 32 000 ménages reconnus «Prioritaires Urgents DALO»
- 6 800 ménages restant à reloger au 31 décembre 2016